



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

부정청탁에 대한 인식유형 연구

- Q방법론을 활용하여 -

“부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”
관련, 부정청탁에 대한 인식유형을 중심으로

2016년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

이 용 욱

국문초록

이 연구는 한국사회의 특유한 부패의 한 유형인, 부정청탁에 대한 주관적인 인식유형을 파악하고 분석하기 위한 것이다. 이는 최근에 사회적인 관심사가 되고 있는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”에서 규정된 부정청탁을 대상으로 한 연구이며 특히 부정청탁은 한국 특유의 부패문화인 연고주의와 연계되며, 부정청탁은 일종의 회색부패 영역으로 기존에는 뇌물죄 등의 한 부분으로 인식되었으나 위 법률에 의해 독자적으로 규제되게 되었다. 그러나 부정청탁에 대한 입법에 의한 규제 및 처벌규정 신설에 의한 형사범죄화, 언론 및 교육계를 포함시킨 민간영역에 대한 규제확장은 새로운 사회적 논란을 야기하게 되었다. 김영란법 또는 청탁금지법으로 약칭되는 위 법은 입법과정 및 국회에서 통과되어 정부에 의해 공포된 후에도 많은 논란이 지속되고 있으며 이와 같은 논란은 다양한 인식유형 또는 입장 차이에 따라 기인하는 것일 수 있다. 2014년 4월에 발생한 세월호 사고로 고등학생을 포함한 수백 명의 인명 피해가 발생한 이후, 한국사회에서 인맥 또는 연고를 기반으로 하는 “부정청탁”을 통해 이뤄지는 부패가 위와 같은 참사의 원인으로 지목되고 이를 계기로 2015년 3월 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 국회통과를 거쳐 제정되었다. 위 법의 중요한 내용은 대가관계 없는 부정청탁 및 금품수수 등에 대하여도 처벌 또는 규제를 하는 것으로 기존 형법 등을 통해 대가성 있는 뇌물이나 배임, 배임수증재를 처벌하는 것에서 획기적으로 부패 대상 및 규제의 범위를 확장하였다. 이에 따라 새로이 부패의 범주에 포함되어 규제의 대상이 되는 “부정청탁”에 대해 많은 논란이 제기되었고 이에 대한 다양한 인식이 존재할 것으로 추정되었다. 이에 따라, “부정청탁”에 대해 개인들이 어떻게 인식하는가를 파악하기 위하여 이 연구를 시작하게 되었다. 개인들의 다양한 인식을 연구하여 분석함으로써, 한국사회의 특유한 부패관행의 하나인 부정청탁 등에 대한 인식유형을 파악하며, 부패에 관한 기존 논의에 추가하여 새로운 연구방법이나 접근방법을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

그리고 2016. 9. 시행을 앞둔 위 법률의 집행에도, 논란이 많고 다양한 인식유형이 있는 사안에 대한 법집행에 대한, 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

선행연구로는 부패이론 일반론과 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률, 기존 판례에 나타난 부정청탁 등에 대해 연구하였으며, 연구의 방법론으로는 기존의 요인분석 방법을 변형시켜 주관적 의견을 객관적인 분석을 통해 유형화 하는 Q 방법론을 선택하였다. 이는 R 방법론과 비교하여 사람을 변인으로 하여 가설생성 및 이론 확인과 검증에 유용한 연구이고 이 연구에서는 PQMethod 프로그램을 활용하여 설문을 분석하였다. 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률, 약칭 청탁금지법을 포함한 부정청탁 등에 대해 설문에 응답한 참가자의 입장에서 주관적인 가치관을 판단기준으로 할 수 있는 Q샘플 진술문을 설계하였으며, Q샘플의 문항내용은 부패 관련 이론 및 실제 사례, 위 청탁금지법의 내용, 부정청탁 등에 대한 언론보도 등을 통해 입수한 자료, 사전 인터뷰 내용 등을 근거로 만들었다. 연구 목적인 부정청탁에 대한 인식유형을 알기 위하여 응답자의 가치관을 나타낼 수 있도록 부정청탁 등에 관한 32개의 Q설문을 만들어 분류하였다. 다양한 인식유형을 탐구하기 위하여 P샘플(참가자 구성)은 언론인, 정치직역 종사자, 법조인, 공무원(경찰공무원 포함), 일반인 및 학계종사자 등을 선정하여 설문에 대한 인식연구를 시행하였다. 이 연구는 사람을 대상으로 하는 연구이므로 관련 규정에 따라 연구계획서 등에 대해 서울대학교 생명윤리위원회의 심의를 거쳐 시작하였다. 부패, 속칭 김영란법, 부정청탁 등에 대한 개인의 주관적인 인식을 연구대상으로 하였으므로 이에 대한 보다 나은 설문을 위해 연구 설계 전, 그리고 설문 후에 인터뷰를 시행하였으며 이는 연구결과에도 활용하였다.

그 결과 부정청탁 등에 대한 7개의 인식유형을 추출하여 분류하였고 각 유형에 따라 부정청탁 등에 대해 상이한 인식을 하고 있음을 파악할 수 있게 되었다. 특히 “엄격한 규제관점”에 반대되는 “규제완화 관점”이 서로 상반되게 나타났으며, 그 외 “공공영역 제한 관점”, “개혁적 인식 관점”, “법규제 선호 관점”, “현실적 접근 관점”, “법집행 효과 기대 관

점” 등 다양한 인식유형이 확인되었다. 이와 같은 다양한 관점은 2016. 9. 시행을 앞둔 위 법률에 대한 최근 언론을 통해 제기되는 여러 가지 논란 및 위 법의 위헌성에 대한 헌법소송 제기사례와도 일치되는 것으로 분석할 수 있으며 나아가, 구글 분석툴에서 10년간 부패, 부정청탁 및 김영란법에 대한 검색수를 비교한 바 위 법 통과시점인 2015년과 시행을 앞둔 2016년의 주제어에 대한 검색 빈도가 증가한 점을 볼 때 연구 분석 결과와 같이 논란이 있음을 간접적으로 확인할 수 있었다.

본 연구의 意義 및 기대효과는 첫째, 부정청탁 등과 관련된 부패 및 이에 대한 입법에 의한 대응, 속칭 김영란법에 대한 인식은 개인에 따라 다양하게 나타나고 있으며 이와 같은 부정청탁에 대한 다양한 시각은 사회적인 논란의 원인이 될 수 있고 나아가 이는 새로운 사회적 갈등요인이 될 수 있다. 보다 구체적으로 법시행 과정에서 저항이 있거나 집행에 어려움이 있을 수 있다. 둘째 2014년 4월 세월호 사건 이후 연고주의와 결합된 관피아 문제와 부정청탁이 근절되어야 한다는 기본적인 사회적인 합의는 도출된 것으로 보이나 다만 이에 대한 대응을 어떻게 해야 하는지에 대해서는 여러 시각이 존재하므로 한국사회의 부패문제에 대한 정책연구는 계속되어야 할 것으로 보인다. 셋째 분석된 인식유형과 연구과정에서 나타난 다양한 의견들 예컨대, “세월호 참사는 한국사회의 전반적인 부정부패와 인과관계가 있다”, “부패 규제(김영란법)는 경제에 악영향을 끼칠 것이다(또는 인과관계가 있다)”, “한국의 청탁문화는 부정부패와 연관되어 있다”, “청탁금지법은 한국의 부정부패를 척결하는데 효과가 있다”, “법에 의한 부패규제는 근본적인 대책이 될 수 없다”등은 한국 특유의 부패문화를 연구하는데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

주요어 : 부정청탁, 부패, 회색부패, 부패문화, 김영란법, Q방법론,
학 번 : 2012-23779

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적과 필요성	1
1. 연구의 목적	2
2. 연구의 필요성	3
제2절 연구의 대상과 방법	4
제2장 이론적 논의와 쟁점분석	6
제1절 부패와 부정청탁	6
1. 부패 일반론 및 회색부패	6
2. 한국 특유의 부패 문화	13
제2절 부정청탁 대상과 사례	21
1. 「부정청탁」 범위	22
2. 판례의 「부정청탁」 내용	23
3. 사례 연구	26
제3절 부정청탁 관련 입법과 쟁점	29
1. 개 요	29
2. 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 입법 경과	30
3. 법률의 주요내용 및 쟁점	32
제3장 연구 방법 및 설계	34
제1절 연구 방법	34
1. 연구 질문 및 이론적 가설	34
2. Q 연구방법론	36
제2절 연구 설계	38

1. Q 진술문의 구성	38
2. P 샘플의 선정	42
제4장 분석결과 및 해석	44
제1절 유형 분석	44
제2절 결과 분석	46
1. 유형1-1 엄격한 규제 관점	46
2. 유형1-2 규제 완화 관점	48
3. 유형2 공공영역 제한 관점	51
4. 유형3 개혁적 인식 관점	53
5. 유형4 법규제 선호 관점	56
6. 유형5 현실적 접근 관점	58
7. 유형6 법집행 효과 기대 관점	61
제3절 각 유형별 종합분석	63
제4절 연구결과와 정책적 함의	65
1. 부정청탁에 대한 대립되는 인식	65
2. 인식유형 연구의 정책적 함의	65
제5장 결론	68
1. 연구의 요약과 정책적 시사점	68
2. 연구의 한계와 추가 연구방향	70
참 고 문 헌	79
Abstract	82

표 목 차

<표 1> 부패의 개념에 대한 학자들의 견해	10
<표 2> 국민권익위원회, 2015년 부패인식도 조사 설계	17
<표 3> 2015년 부패인식도 조사 내용	17
<표 4> 국민권익위원회, 2016년 공공기관 부패방지시책 평가 지표	20
<표 5> Q방법론과 R 방법론의 비교	37
<표 6> 전체 Q 진술문	38
<표 7> 요인분석표	44
<표 8> 유형1-1이 동의하는 대표 문항	46
<표 9> 유형1-1이 부동의하는 대표 문항	47
<표 10> 유형1-2가 동의하는 대표 문항	49
<표 11> 유형1-2가 부동의하는 대표 문항	49
<표 12> 유형2가 동의하는 대표 문항	51
<표 13> 유형2가 부동의하는 대표 문항	52
<표 14> 유형3이 동의하는 대표 문항	54
<표 15> 유형3이 부동의하는 대표 문항	54
<표 16> 유형4가 동의하는 대표 문항	56
<표 17> 유형4가 부동의하는 대표 문항	57
<표 18> 유형5가 동의하는 대표 문항	59
<표 19> 유형5가 부동의하는 대표 문항	59
<표 20> 유형6이 동의하는 대표 문항	62
<표 21> 유형6이 부동의하는 대표 문항	62
<표 22> 추출된 인식유형 종합	64

그 립 목 차

<그림 1> 2015년 부패인식도 조사 결과: 우리사회 전반 부패수준	18
<그림 2> 2015년 부패인식도 조사 결과: 사회분야별 부패수준	18
<그림 3> 2015년 부패인식도 조사 결과: 우리사회 부패수준 추이	19
<그림 4> 2015년 부패인식도 조사 결과: 행정 분야 부패수준 추이	19
<그림 5> 부정청탁 금지행위 유형표	22
<그림 6> 금품 등 수수의 금지 기준표	23
<그림 7> 구글 검색 경향분석	28
<그림 8> 구글 부정청탁 뉴스검색 결과	29
<그림 9> 응답 예시표	43

별 표 목 차

<별표 1-1> 2016년도 반부패 수범사례 및 세부내용	71
<별표 1-2> 청탁유형 설정 및 부적절한 사적 접촉 제한	72
<별표 2> 청탁금지법 시행령 입법예고(案)	73
<별표 3> 부정청탁 관련 법률조항	74
<별표 4-1> 부패신고자 보호 및 보상 관련 법률조항	77
<별표 4-2> 부정청탁의 신고 관련 법률조항	78

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

이 연구는 한국사회의 특유한 부패의 한 유형인, 부정청탁에 대한 주관적인 인식유형을 파악하고 분석하기 위한 것이다. 부정청탁은 한국의 전통사회 문화와 연결되어 지역주의, 연고주의 및 온정주의의 부정적인 행태로 법조계의 전관예우 비리, 관피아 등으로 표출된 한국 특유의 부패문화로 볼 수 있다. 이와 같은 한국사회의 특유한 부패문화에 대응하기 위하여 국회, 행정부 및 시민사회 등의 노력으로 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 제정되어 2016. 9월 시행을 앞두고 있다. 그러나 최근의 언론보도와 입법 공청회 과정에서도 논란이 된 바와 같이 이러한 부정청탁에 대하여는 다양하고 모순적인 관점이 충돌하고 있으며, “부정청탁”이라는 사회현상에 대해 긍정적인 관점과 부정적인 입장 등 여러 시각들이 위 법의 시행을 앞두고 표출되고 있다. 이 연구에서는 부정청탁에 대한 한국사회의 다양한 심층적 인식유형을 구체적으로 탐구하고자 하였으며, 이러한 심층적 인식유형의 탐색은 현재 논란이 되고 있는 김영란법을 둘러싼 주요 갈등에 대한 원인이 ‘부정청탁’에 대한 다양한 인식 유형의 존재로 인한 것이라는 가정 하에 연구를 시작하였다. 갈등의 원인이 대립되는 입장에 따른 것이라면 법령의 시행 과정에서 다양한 입장을 고려하는 방안이 필요하고 이 연구가 다양한 관점의 존재 및 관점들간의 차이를 설명하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

1. 연구의 목적

본 연구에서는 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 속칭 청탁금지법 또는 김영란법¹⁾ 제정과 관련하여 위 법률에 따라 새로이 규정된 부패의 한 유형인 “부정청탁²⁾”에 대한 사람들의 인식유형을 탐구하고자 한다. 기존의 부정청탁에 대한 논의는 전관예우 등 한국의 고유한 부패문화에 대한 규제나 집행에 관한 과잉입법 또는 현실성 등만을 고려하였으나 실제 이와 관련된 당사자나 시민이 어떤 다양한 의견을 가지고 있는지에 대한 논의나 연구는 부족하다. 청탁금지법에 대한 사람들의 인식은 다양한 이해관계, 공직자 등 적용대상자 인지 여부, 부정청탁 등이 부패에 해당하는지에 대한 인식, 개인적 가치관 등에 따라 찬성, 반대 또는 변형된 견해 등 다양한 의견을 가질 것으로 예측된다. 예를 들면, 부패에 대해서 엄격히 처벌해서 근절해야 한다는 관점에서 위 법률이 입법되었으나 이에 대하여 부패에 대한 과도한 규제는 불필요하다는 관점도 있을 수 있고 부패에 인식 또는 부패정책에 대한 다양한 이해에 따른 차별화된 관점이 존재할 수도 있는데, 이러한 관점들을 제대로 파악하지 못할 경우 부패정책 또는 위 법의 취지와 실효성, 그 시행과정에 대한 수범자 및 국민의 대응, 관련된 파급효과 등을 제대로 파악하지 못하는 한계가 있다. 이러한 여러 관점들이 제대로 고려되고 공론화 될 때 비로소 이 법의 실효성과 더불어 그 한계와 개선방안에 대한 열린 논의가 가능할 것으로 보인다. 그래서 과학적으로 위와 같은 다양한 관점 또는 ‘주관적 심층인식 유형’에 대해 분석할 수 있는 심층

1) 다음 백과사전, 매일경제, 한국어 위키백과 등에서는 “김영란 법”이란 용어를 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”과 연관시켜 “공직자 등의 비리를 규제하는 강화된 반부패법으로 첫 제안자인 김영란 전 국민권익위원회 위원장의 이름을 따 ‘김영란법’으로 소개하고 있다.

2) “부정청탁”은 위 법에서 규정한 대가성 없는 “부정청탁과 금품 등 수수”를 포함하는 것으로 한국 특유의 접대문화 및 연고주의와 결합된 부패의 한 유형으로 기존에는 처벌되지 않아 부패인지 여부도 불분명한 회색부패의 영역이었다. 저자註

면접과 Q 방법론 등을 활용하여 학계에서 심도 있게 연구할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구에서는 청탁금지법을 둘러싼 인식유형을 탐구함으로써 청탁금지법 시행과 연관된 향후 정책개발, 연구 등에 대한 시사점을 제공하는 것이 주요한 목적이다. 또한 이론적 관점에서는 부패이론 및 부패정의, 회색부패와 연관하여 특히 한국 특유의 “부정청탁”에 대해 탐구하고자 한다.

2. 연구의 필요성

가. 부정청탁에 관한 기존연구

형사법에서 배임죄나 뇌물죄의 한 요건으로서 “부정청탁”의 의미와 유형 등에 대한 판례 및 이에 대한 평석형식의 연구는 있으나 부패에 관한 정책연구에서 부정청탁을 별도의 부패행위로 한 연구결과는 부족하다. 그 이유는 청탁금지법 이전에는 ‘부정청탁’이 별도의 부패유형으로 인정되지 아니하였고 이에 관한 규제나 처벌법규가 없어 부패인지 여부도 불분명하였기 때문인 것으로 보인다. 따라서 부정청탁의 의미에 대해 수범자인 국민이나 규제대상이 되는 공공기관종사자와 언론, 교직원의 인식을 연구하는 것은 “부정청탁의 의미”에 대한 이해도 확인과 함께 인식의 차이로 인한 문제점, 오해 또는 갈등원인을 파악하는 데 유용할 것으로 판단된다.

나. 인식유형 연구의 필요성

정책의 한 수단으로서 법률은 사회를 규제하거나 국민을 처벌하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라 입법목적(정책목적)을 달성하기 위한 것이므로 국민이 법률을 자발적으로 수용하고 준수하는 것이 필요하다. 이와 관련 한국사회의 부패문화 또는 관피아를 근절하기 위해 제정된 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 그 입법목적을 달성하기 위해서는 위 법에서 규정하는 부패 특히 부정청탁 등에 대한 국민

의 인식이 어떠한지 파악하는 것은 입법목적인 한국의 부패 관행을 실효성 있게 줄이는데 의미가 있다. 한국사회의 부패에 대한 인식과 관련된 구체적인 사례를 보면 부패의 유형에 대한 국민의 인식이 어떻게 사법절차에서 나타나고 또한 국민의 법률에 대한 순응도를 파악하여 부패에 관련된 법률의 실효성을 알 수 있게 한다. 또한 특정 사회문제에 대한 다양한 인식유형이 있을 수 있다는 사실을 간과하고, 복잡한 사회문화적 현상에 대한 단순한 접근을 하는 경우 그 자체가 위험할 수 있으며 본건 연구주제인 청탁금지법의 적절한 운용을 위해서도 다양하게 중첩된 프레임에 대한 종합적 성찰이 필요할 수 있다. 다양한 문제정의 유형을 탐색하여 위와 같은 문제정의의 틀이 현실적으로 입법과 법운용에 있어 어떤 시사점을 줄 수 있는지 살펴보는 것은 정책개발 및 집행에 있어 유용할 수 있다. 이 연구는 한국 특유의 부패인, “부정청탁”에 대한 인식유형을 연구하고 예상되는 논란을 탐색하여 향후 정책방향을 설정하는 데 기여할 수 있을 것이다. 특정 법령에 대한 국민들의 인식은 개혁적 법률에 대한 수용도 및 향후 운영방향에 많은 영향을 주기 때문에 본 연구는 이론적인 논의 외에도 법집행 과정에서 발생할 수 있는 관련 이익단체나 이해관계자의 입장을 이해하는 틀로써 활용될 수 있는 등 실제적인 효용도 기대한다.

제 2 절 연구의 대상과 방법

연구에서는 김영란법 시행을 둘러싼 내부자(적용대상자) 및 외부자(전문가, 일반시민)를 대상으로 개인의 주관적 인식을 유형화 할 수 있는 Q연구방법론을 활용하여 “부정청탁”에 대한 인식을 심층적으로 탐구해 보고자 한다. Q연구방법론은 Stephenson(1953)에 의해 개발된 연구방법론으로 기존의 요인분석 방법을 변형하여 유사한 인식유형을 지닌 사람들의 인식들을 유형화함으로써 주관적 의견을 객관적으로 유형

화시키는 연구방법으로 R 연구방법과는 대비된다. 이 연구는 김영란법과 관련하여 위 법을 알고 있으며 이에 대해 일정한 의견을 가진 사람들을 기준으로 선정하였으며 이는 김영란법에 대한 자신의 의견(찬성, 부분찬성, 또는 반대 등)을 가지고 있는 것을 말하며 이는 설문지 작성을 통해 표현되며, 언론인 5명, 정치직역 5명, 공무원(경찰 포함) 8명, 대학원생 4명, 기타(주부, 무직) 2명으로 각 구성되었다.

32개의 설문에 대하여 참가자는 각 설문마다 동의하는 정도에 따라 100점부터 1점을 부여하며 동일 설문에 대하여 2개 이상의 점수는 부여할 수 없도록 안내되었다. 위 설문 결과를 Q연구방법에 통상 사용되는 공개된 PQMethod프로그램을 활용하여, 요인분석을 거쳐 의미있는 7개의 인식 유형을 발견하고 각 유형별로 동의도가 높은 것으로 확인된 5개의 설문과 동의도가 낮은 5개의 설문을 추출하여 위 10개의 설문 내용을 토대로 각 인식유형을 주관적으로 분석하였다. 그 결과 “엄격한 규제관점”에 반대되는 “규제완화 관점”, “공공영역 제한 관점”, “개혁적 인식 관점”, “법규제 선호 관점”, “현실적 접근 관점”, “법집행 효과 기대 관점”으로 7개의 인식을 유형화하였다.

제 2 장 이론적 논의와 쟁점분석

공공영역의 부패는 뇌물 등 형사상 처벌되는 행위로 인식되고 있었으며 부패정책의 측면에서는 반부패정책의 실효성 또는 부패의 범위에 관한 논의로 이어져 왔다. ‘부정청탁’을 부패와 연계시켜 연구하거나 이에 대한 논의가 거의 없는 상태에서 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 입법에 따라 ‘부정청탁’은 한국의 특유한 부패유형으로 되면서 사회적인 논란이 되고 있다. 이에 따라 부패에 대한 일반론, 부패문화, 한국의 특유한 부패 유형으로 부정청탁에 대한 기존의 사례와 법원의 판결 태도와 부정청탁에 관한 쟁점 등을 검토하는 것은 부정청탁에 대한 인식유형 연구에 있어 인식유형에 대한 양적 분석결과에 대한 해석 및 연구결과의 정책적 함의 도출을 위해 의미가 있다.

제 1 절 부패와 부정청탁

1. 부패 일반론 및 회색부패

부패의 역사는 인류의 역사와 더불어 시작되었다는 언명이 있다. 그 만큼 부패는 인간이 집단 사회를 구성하고 공동의 생활을 하기 시작하면서 끊임없이 발생하고 문제를 일으키는 사회의 주된 이슈이다. 서양에서 부패, Corruption³⁾ 단어는 아리스토텔레스로부터 사용되기 시작하였으며, 키케로는 부패 정의에 뇌물과 바람직한 관행에서의 일탈을 추가로 넣기도 하였다. 부패의 역사가 오래된 만큼 역사적 사회적 맥락에 따라 다양한 의미들이 부가되면서 부패개념이나 사람들이 부패에 대한 인식이 다양하게 나타나고 있다(Peters&Welch, 1978). 부패에 대한

3) 이 단어의 어원은 라틴어인 “corruptus and corrumpere”이며, 이는 파괴하거나 조각으로 부서지거나 망쳐진다는 의미를 가진다.

다양한 인식을 인정하는 연구결과 중 하나는 부패를 정도(Shades)에 따라 흑색에서 회색, 그리고 백색 부패로 크게 3분하여 이해하며 그 정도에 따른 차이를 인정하는 관점이다(Heidenheimer, 1989)⁴⁾.

부패이론 및 부패척결의 관점에서 바라보면 기존의 부패이론은 크게 합리적 접근과 문화적 접근으로 나누어 볼 수 있다. 합리적 접근 이론의 대표자인 Ackerman(1989)은 사람은 부패의 비용과 편익을 고려하여 부패행동을 결정한다고 생각하고 부패의 적발가능성과 처벌 수준을 높이는 것을 통해 부패를 척결할 수 있다고 주장하며, 엄격한 법제도 구성과 시행을 통해 부패를 없앨 수 있다는 관점이다. 그러나 부패의 문제는 역사와 문화와 함께 이해되고 판단되어야 하며 과거의 동서양에 기록된 역사적 사실에 비추어 보면 부패를 완전히 없애는 것이 어려운 문제라는 것을 학자들은 지적한다(Heidenheimer, 1970; Treisman, 2001; 김영중, 1994). 나아가 부패는 사회문화적인 문제이거나 도덕과 윤리 위반으로 받아들여지기도 하며, 특정 사회에서는 용인되는 행위가 다른 사회에서는 심각한 부패문제로 간주되기도 한다. 그 예로 외국기업에 대한 뇌물수수를 금지되는 부패행위로 법규상 규정한 미국⁵⁾ 등 선진 국가에서의 행위가 일부 국가에서는 기업의 수출증진을 위해 법규상 금지되지 않아 부패행위로 보지 않는 경우도 있다. 즉 특정한 국가나 사회, 문화에 따라 부패에 대한 인식이나 규제는 다르게 나타날 수 있다.

4) Heidenheimer은 부패의 정도를 여러 종류의 공동체에서 엘리트와 대중의 의견에 따라 백색부터 회색, 흑색으로 구분하였다. 출처 BASIC METHODOLOGICAL ASPECTS OF CORRUPTION MEASUREMENT: LESSONS LEARNED FROM THE LITERATURE AND THE PILOT STUDY (1999 December) The Hungarian Gallup Institute.

5) 미국의 외국 부패 방지법(The Foreign Corrupt Practices Act of 1977, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. ("FCPA"))은 사업권을 얻기 위하여나 유지하기 위해 특정한 사람들이나 기업이 외국정부기관에 금전을 지급하는 것을 불법으로 규정하기 위해 제정되었다. 특히 뇌물규제 조항은 특혜제공, 금전지급 약속 또는 가치있는 것을 지급하거나 이를 위한 수단의 사용을 규제하고 있다. (이 법은 외국기업에도 적용된다) 출처 : 미국 법무부 홈페이지

<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

가. 부패의 개념 관련 논의

부패는 개인적인 이익을 위해 공식적인 지위나 권위를 부정하게 사용한다거나 뇌물 횡령 등의 범죄를 포괄하는 것으로 보는 등 이에 대한 개념은 국가마다 다르며 일의적이지 않고 시대에 따라 다르게 규정되어지고 있다. 이와 같이 부패의 정의에 대한 실제적인 어려움은 국제기구에서도 나타나고 있다. 즉 유엔범죄국의 부패 대책 규범(UNODC)⁶⁾에서는 부패를 공사 지위를 남용한 행위라고 하면서도 부패의 개념은 다양하게 규정되며 부패개념의 정의는 법률적인 문제, 정치적인 문제 및 범죄와 관련된 문제를 야기하며 이로 인해 2002년 유엔의 부패 방지 협약에서는 부패개념 정의로 인한 문제를 회피하기 위해 부패 개념 정의 대신 특정한 부패유형을 열거하는 것으로 하였다⁷⁾고 한다. 이렇게 부패개념이 다양하게 정의되는 이유는 부패가 정치적, 역사적, 사회문화적 맥락에 따라 다양하게 인식 및 정의되기 때문이다(Peters&Welch,1978). Heidenheimer(1989)는 부패의 정의를 공직중심, 시장중심, 공익중심, 여론중심 및 사회자본 중심으로 범주를 구분하여 논의하고 있다. 한편 범죄사회학적 관점에서는 『“가족이나 연고 등 개인적인 관계를 통해 금전이나 이득을 추구하고 공적 역할에 부연된 공적 의무에서 벗어나거나, 사적인 영향력 행사를 위해서 관련된 규칙을 위반하는 행위”(Nye,

6) 정의된 부패 범위 : 일반적으로 확립된 부패개념은 없다. 그러나 현재 실무상 사용되는 개념은 다소 모호하나 개인의 직접, 간접의 이익 취득을 위한 공적인 그리고 사적인 지위를 이용하는 것으로 본다. 보다 정확한 개념 정립을 하려고 하면 다양한 법적, 범죄적 그리고 많은 나라에서 정치적인 문제를 야기한다. 다양한 형태의 부패 정의가 다수의 법률적·학제적으로 이루어지고 있다. 다수의 행위는 범죄로 간주되며 특정한 경우에 즉 정실인사의 경우 등은 정부에 의해 부패로 간주되거나 행정적인 규제나 민사소송으로 통제되고 있다. 출처: UNITED NATIONS HANDBOOK ON PRACTICAL ANTI-CORRUPTION MEASURES FOR PROSECUTORS AND INVESTIGATORS

7) 2002년에 유엔에서 반부패 협약에 대한 협의가 시작되었을 때, 고려된 하나의 대안은 부패정의로 발생하는 문제를 회피하기 위하여 단순히 특정한 모든 형태의 부패를 열거하는 방식이다. 많은 토론 후에 “부패”에 대하여는 정의하지 않고 대신 전체 협약에서 거론되는 사례를 반복하여 표시하는 것으로 하였다. 출처 주6)과 같음

1967: 419), “사적인 의도를 가지고 공직에 있는 사람이 규범에 벗어난 행위를 하는 것”(Huntington, 1968: 59), “특수한 동기와 관련되어, 즉 공익을 해치고 개인적인 이익을 얻는 일탈 행위(Friedrich, 1972: 127)”, 혹은 “규정을 위반한 비공개된 거래를 통해 사적 이익을 얻고, 공공자원을 남용하는 행위”(della Porta and Vannucci, 1999:16) 등』으로 개념⁸⁾화 되기도 한다.

이와 같이 부패의 정의에 대해 다양한 논의가 나타나는 이유를 검토해 보면 첫째, 부패는 고정된 개념이라기보다는 시대의 흐름에 따라 변화하는 역사적 개념이라고 볼 수 있다. 즉, 부패는 사회와 문화, 시대와 장소에 따라 다르게 개념이 정립될 수 있다. 한국에서의 부패의 개념도 조선시대와 현재 한국사회가 다를 것이고 현재 지구상의 선진국과 후진국이 그 나라의 입장에 따라 달리 정의될 수 있을 것이다. 둘째, 부패는 사회적인 개념이므로 각각 개인의 가치관이나 정의관, 기존의 경험들에 따라 달리 인식될 수 있을 것이다. 특히 회색부패라고 불리어지는 경계선상에 위치하는 부패행위에 대하여는 사람마다 개념인식이 다르며 법에 대한 전문적이고 특별한 지식이 있는 법관들도 사안에 따라 부패행위 인지 여부에 대해 달리 판단되는 사례가 있다. 이런 점에서 부패는 시대와 환경에 따라 변동되는 불확정적이고 유동적인 개념으로 보는 것이 타당하다. 따라서 본 연구에서는 부패가 유동적인 개념이라는 인식하에 다양한 부패인식 유형을 파악함으로써, 한국 사회의 특유한 부패 인식에 대해, 국가 정책적인 측면에서 현실적이고 실용적인 시사점을 제공하고자 한다. 참고로 부패의 정의가 다양하다는 점에 대하여 부패의 개념에 대한 아래 표⁹⁾와 같이 국내 외의 학자별로 다양하게 견해가 제시되고 있음을 알 수 있다.

8) 신동준(2013). 부패의 사회적 원인에 대한 국가 간 비교 연구, 형사정책연구, 96, p. 149-191

9) 교육부패에 대한 인식유형 연구, 류진 서울대학교 행정대학원 석사논문(2015년)에서 일부 수정하여 재인용하였으며, 위 논문은 한국 특유의 촌지문화, 교육부패에 대한 논의를 하면서 부패에 관한 학자들의 다양한 견해를 체계적으로 정리하였다.

<표 1> 부패의 개념에 대한 학자들의 견해

공직 중심 정의	Bayley (1966)	뇌물수수 등과 같이 부당한 배려 등에 의해 공직자가 의무를 위반하도록 유인되는 경우
	Mcmullan (1961)	공직자가 부당하게 재량권을 행사하거나 작위 또는 부작위를 통해서 금품을 수수하는 행위
	Nye (1967)	사적인 금전적 이익 등을 위해 공적 임무를 일 탈하거나 규칙을 위반하여 개인적 영향력 행사
	김해동 (1992)	관료들이 직무수행을 위해 주어진 권한을 자기 또는 희망하는 사람이나 집단의 사적인 이익을 위해 사용하는 행위
	윤태범 (1993)	관료가 자신의 직무와 직·간접적으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 경우
	오석홍 (1996)	부당한 이익을 취하거나 이를 시도하는 행동으 로, 공직자가 지켜야 할 행동규범인 청렴의무를 위반하여 국민의 신뢰를 위배하는 행동
	이영균 (1997)	관료가 공공의 업무를 수행함에 있어 사적인 목적을 추구함으로써 공공역할에 대한 공식적 인 의무를 벗어나는 모든 행위
	전수일 (1997)	사리사욕을 위하여 직위를 직·간접적으로 이용 함으로써 규정을 위반하는 경우 및 의무를 불 이행하거나 부당행위 등으로 규정상의 의무를 일탈하는 경우를 통칭
	김택 (1997)	법집행 관료들이 법규남용·재량권 일탈 등 부정 한 방법으로 재화를 획득하거나 수수하는 형태
	한태천 (1998)	규범이나 재량권 일탈 및 공권력 남용 행위, 영 향력을 행사하거나 보상제공 행위를 유도하는 행위, 의무를 불이행하거나 부당행위, 공익을 저버리는 행위를 설명하는 총체적인 용어
	최병대 (2000)	직무수행에서 특정인에게 특혜를 베푸는 대가로 금품을 수수하는 행위, 즉 청렴의무 위반
	김상식 (2005)	공직중심의 부패개념이 공익의 한계를 뛰어 넘 는 공직자의 일탈행위에 대한 고려가 부족

시장 중심 정의	Leff (1964)	행정부의 정책을 기안·관리 책임을 맡고 있는 공직자들로부터 특혜를 얻는 행위
	Klaveren (1957)	공직자가 공직을 사업으로 간주하고 수입을 극 대화하는 것으로 정의
	Tilman (1968)	수요와 공급 간의 심각한 불균형 앞에서 현대 관료제의 이상적인 중앙집권적 할당기구가 파 괴되기 때문에 발생하는 것
	진중순 (2005)	시민에게 부담을 주는 정치인과 관료의 불법적 인 지대 추구행위
	최병선 (1996)	비현실적 규제는 부정부패의 근원으로, 부정부 패 근절은 법·제도·정책에 근거하는 규제가 부 정부패의 원천으로 작용하지 못하도록 해야 함
	Alam (1990)	정치인과 관료가 이익추구 기회를 의도적으로 만들면서 사적이익 추구하는 행위
	Scott (1969)	규제기준의 모호성과 불투명성이 불확실성을 높이는 과정에서 부패발생
	Kruger & Duncan (1993)	규제체계가 복잡할수록 부패가능성이 커짐
공익 중심 정의	Friedrich (1966)	권력자가 불법적으로 금전이나 다른 보상을 받 고 보상을 제공한 자에게 유리하게 일처리를 해줌으로써 공익에 해를 끼치는 행위
	Rogow & Lasswell(1963)	특수이익을 위해 공동이익을 해치는 모든 행위
	최진욱 (2005)	위임받은 공적인 권력과 권한을 사적인 이익을 위해 불법적으로 오·남용하는 행위
여론 중심 정의	Gibbons (1989)	많은 사람들이 부패하다고 보는 견해 또는 인 식 그 자체가 부패의 판단기준이 됨
	Peters & Welch(1978)	부패를 공무원, 상대방, 청탁내용, 보상으로 구 성요소를 구분하여 부패측정 및 판단.
	권해수 (2003)	언론자유가 활발한 나라는 국가의 부패에 대한 통제가 왕성해서 부패지수가 낮음

- 출처 : 류진(2015) 표를 재인용하면서 일부 수정하였음.

나. 회색부패와 부정청탁

Heidenheimer에 의하면 회색부패는 어떤 행위에 대해 특정한 그룹의 사람들이 처벌받아야 하는 것으로 평가하는 데 대해 다른 특정 그룹은 처벌에 반대하거나 또는 다른 견해를 가지는 경우를 포함하는 것으로 보면 부정청탁은 회색부패로 분류할 수 있을 것이다. 청탁금지법에 의해 부정청탁이 범죄로 규정되어 흑색부패로 되었다고 하더라도 ‘부정청탁’의 개념이나 범위에 불명확한 부분이 많고, 기존에는 처벌되지 않았던 행위로서 많은 논란이 있기 때문이다. 부정청탁은 연고주의 등을 바탕으로 한 한국 특유의 부패문화와 연관되어 전통문화 또는 상부상조의 한국문화 속에 허용되는 부패라고 보기 어려운 허용되는 청탁과 구분하기가 어려운 점을 고려하면 회색부패로 분류할 수 있을 것이다.

Peters & Welch(1978)의 연구에 따르면 미국의 정치부패가 회색부패에 해당하며 주요 이유로 부패에 대한 적절한 정의가 없고 체계적인 연구가 부족하기 때문이라고 보았다. 또한 모든 불법행위가 부패로 되는 것은 아니며 모든 부패행위가 불법으로 이어지지도 않으며 왜 특정행위가 사람마다 부패로 판단되거나 해당되지 않는가에 대한 이유를 찾고자 하였다. 이를 위해 다수의 공직자를 대상으로 부패에 대한 태도(Attitudes)에 대한 정보를 수집하여 분석하는 연구방법을 채택하여 부패 가능성이 있는 10개 질문에 대한 응답이 4개의 유형(Typology)으로 분류될 수 있음을 확인했다. 이와 같은 분류는 부패에 대한 인식이 다를 수 있음을 보여주나 한편 엘리트 그룹과 일반대중 간의 부패인식이 다른 것에 대한 분석까지는 나아가지 못했다. 이와 같은 연구결과는 이론이 아닌, 잠재적인 부패행위들에 대한 분석과 비교를 위한 개념적 틀(Conceptual Framework)을 제공하는데 기여하였다. 위 연구는 부패에 대한 인식이 사회계층, 인종, 지역 및 성별에 따라 다를 수 있다는 가능성도 제시하였으며, John G. Peters의 연구는 연구방법론 및 다양한 부패의 인식유형을 연구하였다는 점에서 본 연구와 유사점이 있다.

2. 한국 특유의 부패문화

가. 주요 선행연구

한국 특유의 부패문화와 관련된 현상으로 법조비리와 관련된 전관예우라는 유형의 회색부패가 존재한다. 전관예우의 경우 부정청탁의 전형적인 사례로 거론되고 있는바 전관예우에 관한 최근 연구들을 정리해 보면 신평(2013)은 전관예우가 한국의 연고주의에 바탕을 둔 음성적 로비문화로서 근절되어야 한다고 하며, 한상희(2011)는 전관예우는 부패의 통로가 되며 법조비리사건과 연관되므로 전관예우방지법안이 필요하다고 하며, 한인섭(1999) 법조비리(부패)가 전관예우와 연관되어 있으며 외부적 감시체제가 필요하다고 한다. 서울대학교 행정대학원에서는 2014년 “전관예우와 ‘관피아’ 문제의 해결을 위한 인사혁신”을 주제로 ‘정책 & 지식 포럼(제746회)’를 개최하기도 했다.

특히 “법조계 전관예우에 관한 인식유형의 탐색 : Q-Methodology를 중심으로¹⁰⁾”논문에서는 Q방법론을 활용하여 법조계 전관예우에 대한 인식유형을 법치주의, 현실주의, 사회적 연고주의, 법조계 전관예우시장, 도덕우선주의 5개로 분류하였다. 특히 본 연구 주제인 청탁금지법의 입법 취지와 유사하게 부패와 관련 법치주의와 법조계 전관예우시장을 둘러싼 다양한 관점을 논의하고 이를 근거로 법조계에 만연되어 있는 ‘전관예우’라 불리는 특유한 법조 부패에 대한 정책 시사점을 제언하고 있다. 한국법조계의 특유한 부패에 대한 다양한 주관적 인식을 연구하여 법조계 부패에 대한 정책 연구의 토대를 제공한 것으로 볼 수 있다. 특히 위 전관예우는 사실상 공직의 주요 영역인 법조계에서 발생하는 ‘부정청탁’의 한 유형으로 볼 수 있는 점에서 본 연구는 위 연구의 후속 연구로도 볼 수 있다.

10) 일반논문, 행정논총 제53권 제2호(2015. 6) : 237~268 은종환, 정광호

나. 한국특유 연고문화에 대한 언론보도

정부와 민간기업과의 관계와 연고에 관한 관피아 용어는 2003년 금융감독위원회(금융위의 전신) 감독정책1국장이 카드대란 수습과정에서 기자가 “관치가 아니냐”고 묻자 “관(官)은 치(治)하기 위해 존재한다.”라고 답변한데서 찾는 견해도 있다. 청탁금지법 관련 한국의 부패 연고문화에 대한 최근 기사¹¹⁾는 모피아(재무부 출신+마피아), 해피아(해양수산부 출신+마피아), 금피아(금융감독원 출신+마피아) 등 일련의 관피아(관료+마피아) 논란과 함께 세월호 침몰 참사 2주년을 맞아 정부의 민관 유착을 근절할 필요성을 강조하고 있다. 이외에도 방산비리에 관해 퇴직 군장성과 업자와의 유착, 대우해양조선 부실 관련 기업과 회계법인 간의 유착, 법조비리에서 전관 유착 등에서 한국 특유의 연고주의에 기반을 둔 유착과 부정청탁이 문제되고 있다. 다른 한편으로는 행정부와 민간기업과의 관계에 대한 인식에 대해 행정부와 퇴직관료는 긍정적 입장인데 비해 언론 사설 등에서 표현된 부정적인 인식 예컨대 관피어나 낙하산 논란은 상호 대립되는 인식이 있다는 것을 시사한다.

다. 부정청탁 대응 공공기관 시책 사례

한국사회에서 부정청탁이 부패와 연관되어 있다는 점은 국민권익위원회의 <별표 1-1> 2016년도 반부패 수범사례 및 세부내용 및 <별표 1-2> 청탁유형 설정 및 부적절한 사적 접촉 제한과 같다. 주요한 내용은 기관의 특성상 발생할 수 있는 부정청탁의 유형을 사전에 발견하고 이에 대한 대응방안을 마련하며, 또한 이러한 유형의 부패가 사적 관계에서 비롯된다는 인식하에 불필요하거나 부패가 발생할 수 있는 사적인 접촉 등을 미리 방지하고자 하는 것이다. 이와 같은 부정청탁 유형설정

11) 2016. 4. 13. 국민일보의 “세월호 2주기 그리고 관피아”제하의 사설

및 대응방안, 직무상 이해관계자 등과의 사적 접촉 제한 방침 등은 부정청탁 등 부패소지 가능성이 높은 부서와 구성원에게 적용되고 있다.

라. 부패의 측정

부패는 범죄에 해당하거나 반부패에 관한 각종 법령에 위반되는 경우가 많아 이를 정확히 파악하기가 힘들다. 한편 언론 등에서 주요한 부패사례나 부패로 인한 국가적 문제가 발생되어 사회적 이슈가 된 경우에는 여론조사 등을 통해 체감 부패 인식도가 별도로 측정될 수 있다. 최근 한국사회에서는 2014년 세월호 참사를 부패로 인한 참사로 인식한 바 있고, 그 후 2015년 ‘부패 척결’을 외쳤던 국무총리가 성완종 리스트와 관련하여 부패 혐의로 유죄를 선고받는 등 정치 부패의 심각성이 문제되었다. 이러한 시기의 여론조사 결과는 발생 전후에 국민의 공분으로 인해 체감 부패인식도를 높이는 요인이 되었다. 나아가 2016년 초 ‘정운호 게이트’라 불리는 화장품 회사인 네이처 리퍼블릭 대표의 해외원정 도박사건의 수사와 형사재판 과정에서 밝혀진 100억 원대의 전관이 연관된 고액 수임료 수수, 법원 부장판사 출신의 여성 변호사의 구속과 검사장 출신 변호사의 수사 로비 등 법조비리 등이 사회관계망에 지속적으로 거론되면 부패문제가 사회적 이슈가 되고 부패지수에 대한 관심이 증가된다. 특정 사회나 조직에 어느 정도의 부패가 있는지를 측정할 필요하나, 부패측정에 대한 통일된 기준이 없으며 이를 측정하는 검증된 방법이 거의 없어 통상 다양한 그룹을 대상으로 주관적으로 부패 인식을 조사하는 방법이 많이 활용되고 있으며 대상 그룹은 부패행위와 연관되는 국민(또는 시민), 경제인, 공공영역 종사자나 법조인 등 전문가 그룹을 대상으로 설문이나 면접에 의해 측정하는 경우가 다수이다. 우리나라에서 많이 거론되는 대표적인 부패 관련 인식도 조사는 국제투명성기구의 ‘부패인식지수’, 국민권익위원회의 부패인식도 조사, 서울특별시의 ‘반부패지수’ 등이 있다.

1) 부패인식지수

국제투명성기구(Transparency International: TI)는 ‘부패인식지수’(Corruption Perceptions Index : CPI) 개발과 측정을 통해 1995년부터 매년 각 국가의 부패정도를 점수 측정 및 서열화 하여 발표하고 있다. 이 부패지수는 연구 등에 의해 국제적으로 그 효용성을 인정받고 있다¹²⁾. 이와 관련 부패지수(CPI)와 장기적인 경제성장과의 상관관계도 인정된다는 연구¹³⁾도 있으나 정치연구자인 단 휴이(Dan Hough)는 부패는 단일 지수에 의해 평가되기에는 너무 복잡한 문제이며 부패 자체를 평가하지 않고 부패에 대한 인식을 측정하는 것은 단순히 고정관념을 증가시킬 뿐이며, 민간영역을 제외한 공공영역의 부패만 다루는 한계도 있다는 반론도 제기되고 있다. 한국은 국제투명성기구가 2015년 168개국을 상대로 조사한 결과 37위¹⁴⁾로 평가되었다.

2) 부패인식도 조사

국민권익위원회에서는, 기존 국가청렴위원회가 2000년부터 중앙행정기관을 대상으로 측정하는 “청렴지수¹⁵⁾”를 대체하여 “부패인식도 조사”를 하며, 별도로 공공기관 부패방지 시책 평가를 병행하고 있다.

12) Wilhelm, Paul G. (2002). "International Validation of the Corruption Perceptions Index: Implications for Business Ethics and Entrepreneurship Education". Journal of Business Ethics (Springer Netherlands) 35 (3): 177-189

13) Shao, J.; Ivanov, P. C.; Podobnik, B.; Stanley, H. E. (2007). "Quantitative relations between corruption and economic factors". The European Physical Journal

14) 한국 평가점수 56점. 1위 덴마크 91점, 167위 소말리아·북한 각 8점)

15) 청렴위원회에서는 부패의 근원적 해결을 위한 인식조사를 2002년부터 일반국민, 공무원, 외국인을 조사대상으로 실시하다가, 2005년부터는 민간기업인과 청소년까지 대상으로 확대하였고, 조사내용은 공무원의 전반적인 부패수준, 우리사회의 부패수준, 건설·건축, 법무, 세무 등 행정 분야별 부패수준에 대한 시계열 분석항목을 공통 조사 항목으로 하고 있었다.

<표 2> 국민권익위원회, 2015년 부패인식도 조사 설계

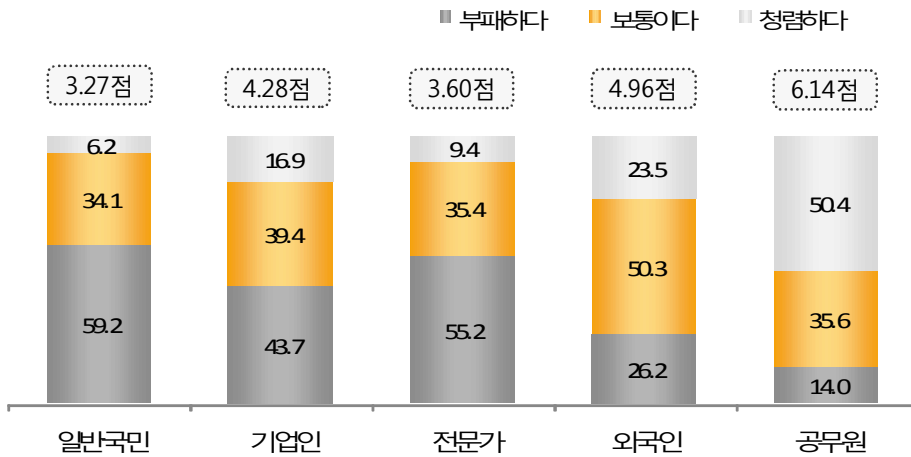
구분	일반국민	공무원	기업인	외국인	전문가
조사 대상	전국 만 19세 이상 일반국민	국가직/지방직 공무원	외부 감사 기업체 임원진 이상	주한공관/상공회의소근무자,외국인투자기업/외국기업,외국인근로자,유학생,교수 등	7개 분야 전문가(교수/변호사/국회보좌관/언론인/종교인/시민단체/문화예술인)
조사 인원	1,400명	1,400명	700명	400명	630명
표본 추출	지역/성/연령별 인구구성에 따른 비례할당	기관/직급별 고정할당	업종별 비례할당	- 공관/상공회의소(전수)-외국투자기업(무작위)-기타 외국인(국적별 할당)	7개 전문 분야별 90명 균등 할당
조사 방법	전화	이메일	방문면접, 팩스, 이메일		팩스, 이메일
신뢰 수준	95% 신뢰수준				
	±2.62%p 허용오차	±2.62%p 허용오차	±3.70%p 허용오차	±5.24%p 허용오차	±3.90%p 허용오차
조사 기간	5.13~5.18	9.1~9.18	5.11~6.15	5.15~6.12	5.21~6.17

<표 3> 2015년 부패인식도 조사 내용

구 분	조사 항목
1) 공직사회 부패수준	공무원 부패수준 평가 등 3개
2) 부패경험	업무상 부패행위 고려정도 등 9개
3) 사회분야별 부패수준	우리사회의 전반적인 부패수준 등 4개
4) 부패발생 주체 및 원인	부패발생 주체 등 5개
5) 기업활동관련 부패인식/기업윤리경영	기업 활동을 저해하는 공공부문 부패 심각성 등 6개
6) 정부의 정책 투명성 평가	기업 활동 관련 정부 정책의 투명성 수준 등 3개
7) 정부의 부패방지 노력 및 향후 과제	부패방지를 위한 정부대응 효과성 등 6개

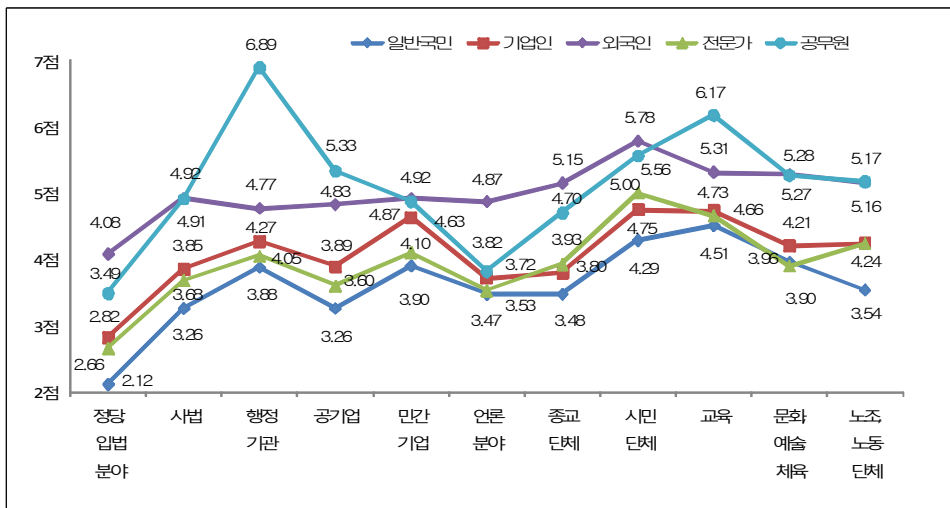
- 출처 국민권익위원회

<그림 1> 2015년 부패인식도 조사 결과: 우리사회 전반 부패수준



- 출처 국민권익위원회

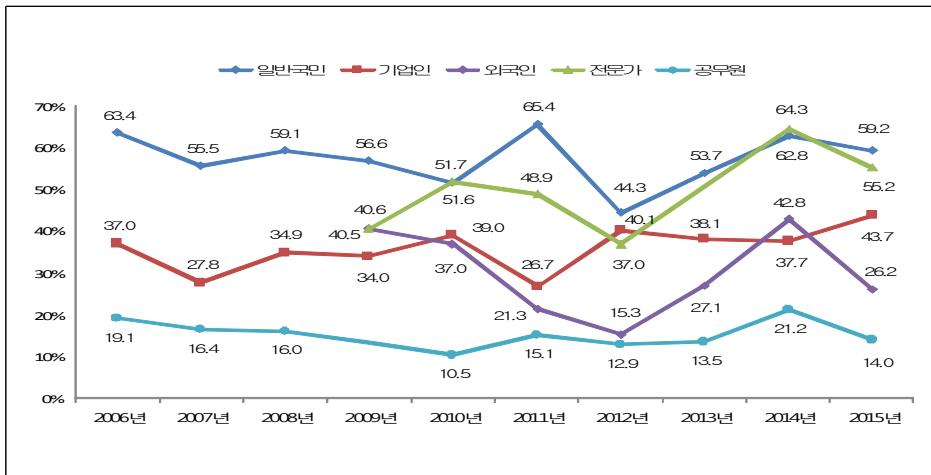
<그림 2> 2015년 부패인식도 조사 결과: 사회분야별 부패수준



- 출처 국민권익위원회

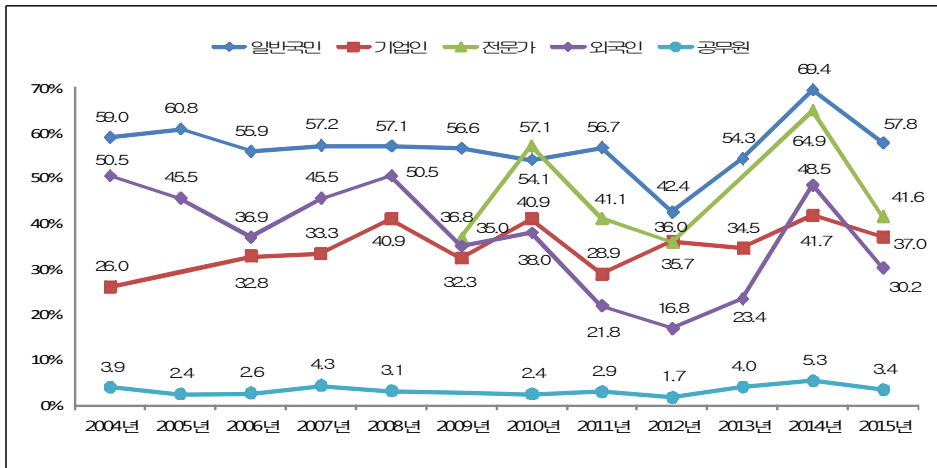
위와 같이 국민들은 우리사회에 대해 부패한 것으로 인식하고 있으며 행정기관에 대한 공무원의 부패인식이 높은 것으로 나타나고 있다.

<그림 3> 2015년 부패인식도 조사 결과: 우리사회 부패수준 추이



- 출처 국민권익위원회

<그림 4> 2015년 부패인식도 조사 결과: 행정 분야 부패수준 추이



- 출처 국민권익위원회

위 부패인식도 조사결과를 보면 최근 2014년도의 부패 인식이 높게 나오는 등 추세상 부패가 감소한다고 보기는 어렵고 오히려 우리사회나 행정분야의 부패가 다소 증가하는 것으로 인식되고 있는 것으로 나타난다. 이와 관련 2014년에는 세월호 참사가 있었고 사회전반에 대한 부패 척결의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성된 시점이다.

<표 4> 국민권익위원회, 2016년 공공기관 부패방지시책 평가 지표

평가 부문	평가 영역 (가중치)	단위 과제 (가중치)	수 치 표
A. 계획	1. 반부패 추진 계획수립 (0.15)	1-1. 반부패 추진계획 수립(1.00)	1
B. 실행	1. 청렴생태계 조성 (0.25)	1-1. 계획의 이행 여부(0.15) 1-2. 청렴정책 참여 확대(0.45) 1-3. 청렴 거버넌스 운영(0.40) ※ 국공립대학, 공공의료는 1-1(0.40), 1-2 (0.60)	9
	2. 부패위험 제거개선(0.25)	2-1. 부패취약분야 개선(0.45) 2-2. 공직자 행동강령 제도화(0.30) 2-3. 부패행위 처벌 강화(0.25)	11
	3. 청렴문화 정착 (0.15)	3-1. 청렴교육 내실화(0.40) 3-2. 공익신고 활성화(0.30) 3-3. 복지보조금 부정신고 활성화(0.30)	14
C. 성과 · 확산	1. 청렴개선 효과 (0.10)	1-1. 기관자체 효과성 평가(0.60) 1-2. 청렴도 측정 점수(0.30) 1-3. 청렴도측정등 결과 공개(0.10)	3
	2. 반부패 수범사례 확산 (0.10)	2-1. 기관간 반부패 협력활동(0.20) 2-2. 반부패 수범사례 도입(0.80)	2
감점 (최대 10점)		1. 부패사건 외부적발(최대 5점) 2. 부패방지제도운영 불이행(최대 5점)	

3) 반부패지수(Anti-Corruption Index, ACI) 조사

서울특별시는 한국 껄럽에 의뢰하여 1999년부터 수년간 5대 민생분야에 대한 민원처리 경험이 있는 시민과 업체 관계자, 구청 공무원들을 상대로 설문 및 방문조사로 반부패 체감도와 노력도를 조사한 바 있다.

마. 부패에 대한 다양한 인식

부패를 사람에 대한 행태학적인 현상으로 접근할 경우 부패에 대한 다양한 인식이 가능하며 학자들 사이에도 여러 가지 관점에서 부패를 인식하고 해석하고 있다. 알레만(Alemann 2004)은 부패를 5개의 관점으로 분류하여 사회의 쇄퇴로 보는 관점, 일탈적인 행동으로 보는 관점,

교환논리로 보는 관점, 측정 가능한 인식 시스템으로 보는 관점 및 어두운 그림자 정치로 보는 관점으로 분류한 바 있으며, 하이덴하이머(Heidenheimer, 2002)는 부패를 크게 세 가지로 분류하면서 백색부패는 다수의 사회구성원에게 용인되는 부패, 회색부패는 흑색부패와 백색부패의 중간영역으로 인식에 따라 부패로서 처벌받아야 하는 것이 달라질 수 있는 부패, 흑색부패는 규제되거나 처벌받아야 된다고 보는 부패를 지칭한다. 나아가 회색부패는 부패 행위의 구체적인 뇌물의 특성, 부패 행위자간의 관계나 이해여부 등에 따라 회색부패 인지 여부가 달라질 수 있다고 한다.

나아가 부패에 대한 인식은 부패 의향에도 영향을 미칠 수 있다. 고길곤·이보라(2012)에 의하면 사회의 부패수준 및 관행에 대한 개인의 인식이 부패 의향에도 미치며, 사회문화에 따라 나타나는 비리는 그 일탈행위에 대한 도덕적 부담이 경감되는 전형적인 예라고 보았다. 따라서 특정 유형의 부패행위, 예컨대 부정청탁에 대해 사람들이 어떤 인식을 가지고 있는지에 따라 부패정책에 직접적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 즉 사회의 부패 수준 등 부패와 관련된 여러 행태와 부패정책의 효과에 대해 영향을 미칠 가능성이 있다.

제 2 절 부정청탁의 대상과 사례

“부정청탁”에 대한 기존 연구는 형사법 측면에서 배임수증재죄나 뇌물죄와 관련하여 ‘부정한 청탁’의 판단기준 등으로 연구가 되거나, 최근 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”과 연관하여 법률적 측면에서 연구가 이뤄진 바는 있다. 그러나 부패정책에 대한 연구에서 한국 특유의 연고주의와 관련된 한국 특유의 부정청탁을 ‘청탁금지법령’ 제정 이전에 연구하거나 “부정청탁”을 부패이론과 연계시켜 회색부패로 보거나 한국 특유의 부패문화로 인정한 연구결과는 부족하다.

언론 등에서는 “이건 부정청탁일까?” 김영란법 모호 규정 공청회 쟁점 부정청탁 개념, 직무연관성 등 불분명 등으로 “부정청탁”에 대해 그 범위와 개념 모호한 것을 지적하고 있다¹⁶⁾. 이와 같은 여러 논란이 대상이 되는 “부정청탁”에 대한 법률 규정은 다음과 같다.

1. 『부정청탁』 범위

이 연구에서 “부정청탁”은 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지”를 포괄하는 것이며, 법률 제5조에서 “부정청탁 등의 금지”라는 제하에 부정청탁을 제8조에서는 “금품 등 수수의 금지”라는 제하에 금지되는 금품 등 수수에 대해 각 규정하고 있다. 개요는 아래 그림과 같으며 구체적인 내용은 ‘별표 1. 부정청탁 관련 법률조항’과 같다.

<그림 5> 부정청탁 금지행위 유형표 (출처: 국민권익위원회)

2. 부정청탁의 금지 금지행위				
부정청탁에 대한 판단기준 제시를 위해 부정청탁 행위유형을 15개로 구체적으로 규정				
1 인가·허가등 업무 처리	2 행정처분·형벌부과 감경·면제	3 채용·승진등 인사개입	4 공공기관 의사결정 관여직위 선정·탈락에 개입	5 공공기관 주관 수상·포상등 선정·탈락에 개입
6 입찰·경매 등에 관한 직무상 비밀 누설	7 특정인 계약 선정·탈락에 개입	8 보조금 등의 배정·지원, 투자 등에 개입	9 공공기관이 생산·공급하는 재화 및 용역의 비정상적 거래	10 학교 입학·성적 등 처리·조작
11 징병검사 등 병역 관련 업무 처리	12 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무 개입	13 행정지도·단속 등 결과 조작, 위법사항 묵인	14 사건의 수사·재판 등 개입	15 1번~14번 유형에 대한 지위·권한남용

16) 국회 정무위 관계자는 "부정청탁 행위가 명확하지 않은 상태에서 법이 시행되면 공무원들이 민원인들과 만나는 것 자체를 꺼려하게 되기 싶다"면서 "이 경우 국민의 청원권 및 민원제기 권리 등을 침해할 소지가 커 피해가 결국 국민들에게 돌아가게 될 것"이라고 우려했다. 2014.07.09 머니투데이



특정 청탁 등이 부패로서 금지되는 부정청탁과 통상 사회 관념상으
로 허용되는 도움, 추천, 친절 또는 전통 관념상의 상부상조 인지에 대
하여는 서로 상반되는 인식이 있을 수 있으며 따라서 지역별, 성별, 직
업별 등 다양한 그룹을 대상으로 “부정청탁에 대한 인식 연구”를 하면
수범자들의 인식에 근거한 기준제시도 가능할 것으로 보인다.

2. 판례의 『부정청탁』 내용

판례상 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 제정되
기 전에 “부정청탁” 그 자체를 회색부패로 보거나 또는 처벌의 대상으
로 본 사례는 없으나. 배임죄나 뇌물죄의 해석과 관련하여 “부정청탁”
의 의미와 유형 등에 대한 판결을 한 사례는 있었으며 통상 사회 관념
에 비추어 부정한 것으로 보이면 부정한 청탁으로 볼 수 있다는 일반적
인 기준을 제시하여 왔다.

가. 일반적 기준

대법원은 배임수증재죄 사건에서 ‘부정한 청탁’이라 함은 청탁이 사회상규와 신의성실의 원칙에 반하는 것을 말하고, 이를 판단함에 있어서는 청탁의 내용과 이와 관련되어 교부받거나 공여한 재물의 액수, 형식, 보호법익인 사무처리자의 청렴성 등을 종합적으로 고찰하여야 한다(대법원 2002. 4. 9. 선고 99도2165 판결 등 참조)라고 하였으며 부당대출에 관한 청탁¹⁷⁾을 부정한 청탁으로 본 바 있다. 이와 같은 일반적인 해석기준은 판례에서 거의 일관되게 나타난다. 그리고 재물을 제공한 자(증재자)에게는 정당한 업무에 속하는 청탁이라도 수재자에게는 부정한 청탁¹⁸⁾이 될 수도 있다.

나. 뇌물죄에 관한 기준

법원은 형법 제130조의 제3자뇌물제공죄에 관해서는 공무원이 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 제공하게 하면 성립하는 죄로서, 이때 ‘부정한 청탁’이란 의뢰한 직무집행 자체가 위법·부당한 경우뿐 아니라 의뢰한 직무집행 자체는 위법하거나 부당하지 않더라도 당해 직무집행을 어떤 대가관계와 연결시켜 이에 관한 대가의 교부

17) 섭외 및 예금 담당의 은행지점차장이 지점장으로부터 중소기업시설자금 대출대상자를 물색하라는 지시를 받고 그 대출적격이 없는 자의 위장대출을 묵인 선처하여 달라는 청탁을 받아 대부 담당 대리로서 하여금 그 대출절차를 밟도록 하여주고 그 청탁 대가로 금원을 교부받았다면 배임수증재죄가 성립한다.(대법원 1982.02.09. 선고 80도2130 판결[배임수재])

18) 오영근 교수는 배임수·증재죄의 보호법익과 관련 대법원 2013. 11. 14. 선고 2011도11174 판결 평석에서, 부정한 청탁이란 반드시 업무상 배임의 내용이 되는 정도에 이를 필요는 없고, 사회상규 또는 신의성실의 원칙에 반하는 것을 내용으로 하면 족하며, 이를 판단할 때에는 청탁의 내용 및 이에 관련한 대가의 액수, 형식, 보호법익인 거래의 청렴성 등을 종합적으로 고찰하여야 하며, 청탁이 반드시 명시적일 필요는 없다고 한다.(2014.03.05 로앤비)

를 내용으로 하는 청탁이면 되고 반드시 명시적 의사표시에 의해서 뿐만 아니라 묵시적 의사표시에 의해서도 가능하다 하였다. 그러나 제3자 뇌물제공죄의 경우 ‘부정한 청탁’을 범죄성립의 구성요건으로 하고 있는 처벌의 범위가 불명확해지지 않도록 하려는 데 취지가 있으므로, 당사자 사이에 청탁의 부정성을 규정짓는 대가관계에 관한 양해가 없었다면 단지 나중에 제3자에 대한 금품제공이 있었다는 사정만으로 어떠한 직무가 소급하여 부정한 청탁에 의한 것이라고 평가될 수는 없다고 ‘부정한 청탁’을 대가관계를 포함하여 해석하고 있다¹⁹⁾. 서울지방법원에서는 파출소장이 관내에 있는 분양업체 대표이사로부터 자신이 담당하고 있는 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자로 하여금 위 업체의 상가를 정상가보다 할인하여 분양받게 함으로써 공무원의 직무집행의 공정성과 이에 대한 사회의 신뢰 및 직무집행의 불가매수성을 침해하여 제3자로 하여금 뇌물을 취득하게 하였다고 판단한 사례가 있다²⁰⁾.

다. 판례 입장 요약

위와 같은 판결 사례를 분석해 보면 어느 행위가 부패로써 처벌받는 부정한 청탁으로 평가되는지 여부는 관련되는 범죄의 구성요건을 위주로 구체적인 사실관계와 주변 정황에 따라 달리 판단되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 ‘부정청탁 및 금품 수수 등의 금지에 관한 법률’이 제정 이후에는 위 법률에 따라 대가성이나 직무관련성이 없어도 형사처벌되거나 과태료 등 규제가 되므로 위와 같은 판례의 입장은 앞으로 달라질 것으로 예상된다. 나아가 2016년 9월 법 시행 이후에 실제 규제사례가 축적이 되면 어느 행위가 부정청탁에 해당되는지 명확해 질 것으로 예상된다.

19) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2010도12313 판결 제3자뇌물수수·직권남용권리행사 방해·기부금품의모집및사용에관한법률위반·공직선거법위반

20) 서울지방법원 2003.12.17. 선고 2003고합910 판결: [특정범죄가중처벌등에관한법률위반(뇌물)]

3. 사례 연구

가. 상반된 형사 판단 사례

형사재판을 담당하는 법원도 재판부의 인식 등 여러 사정에 따라 동일한 사안에 대하여 특정 행위를 처벌되는 부패로 보기도 하고 전혀 상반되게, 허용되는 관례로 보는 경우가 있었다.

2010년 서울지방고용노동청 과장으로 관할 사업장의 산업안전을 지도 감독하는 근로감독관들을 총괄하는 직책에 있는 공무원이 결혼식을 앞두고 지도 점검 대상 업체 관계자 45명에게 문자메시지와 청첩장을 보냈다. 대부분이 김 씨와 개인적인 친분은 없고 업무상 알게 돼 명함을 교환한 사이였다. 김 씨에게서 청첩장을 받은 이들은 적게는 5만 원에서 최대 30만 원까지 약 530만 원을 축의금으로 낸 건에서 수사기관과 심급별 법원의 형사판단 요지는 아래와 같다.

	주요 이유	결론
경찰	축의금 모두에 대해 뇌물로 판단했다.	유죄
1심법원	5만~10만 원의 축의금도 뇌물로 판단했다.	유죄
2심법원	자녀가 결혼할 때 부모로서는 주요 거래처 등 업무상 접촉이 많은 사람들에게도 청첩장을 보내 알리는 것이 일반적이고 청첩장을 받은 사람으로서는 축의금을 보내 결혼을 축하해 주는 것이 통상적인 관례인 점 등을 고려할 때 뇌물로 보기는 힘들다는 이유로 금액에 따라 20만~30만 원 규모 축의금의 경우에는 유죄로 판단하면서도 5만~10만 원인 경우에는 무죄로 판단했다	일부 무죄
3심법원	업체 관계자가 건넨 축의금이 개인적 친분 관계에 따라 필요한 것이라고 명백하게 인정될 수 있는지를 심리·판단한 다음 특별한 사정이 인정되지 않는다면 사교적 의례 형식을 빌렸다 해도 뇌물수수로 판단해야 한다	유죄

이와 같은 축의금에 대한 뇌물죄 여부에 관한 상반된 판례는 언론의 주목을 받았고 “법원이 1심 뇌물(유죄)→2심 관례(무죄)→대법원 뇌물(유죄)”제하에 보도되었다²¹⁾.

위 사건의 경과를 보면, 동일한 축의금에 대해 형사사건을 담당한 판사의 인식유형에 따라 뇌물이 되기도 하고 축의금이 될 수도 있다는 것을 보여 주며, 따라서 부정청탁에 대한 인식유형은 현실에서 형사판단의 결과로도 연결 될 수 있다는 것을 보여준다. 즉, 만약 사회통념상 위 축의금 수수를 부패로 인식한다면 항소심 재판부 또한 이와 달리 상반된 판단을 하기는 어려울 것이다.

나. 청탁금지법 시행령 입법예고 및 논란

국민권익위원회는 2016년 5월 13일 공고 제2016-14호로 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 시행령(案)에 대한 입법예고를 공고하였다(별표 2 참조). 위 시행령은 특히 식사비 가액을 3만원 이내로, 선물의 가액을 5만원 이내로, 경조사비의 가액을 10만원 이내로 규제하였고 곧 언론 등을 통해 경제단체, 유통업체 등 이해관계집단의 반대의견 표명 등 논란이 지속되고 있으며²²⁾ 농축산업체·화훼업체 등도 과도한 규제라며 예외의 필요성²³⁾을 주장하였다.

다. 다양한 사회적 여론 형성

『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』은 첫째 2014년 세월호 사건 이후 정부가 한국사회의 부패가 위 참사의 원인으로 지목하고 부패 척결을 위한 법안 통과를 요구하면서 국민의 관심사로 떠올

21) 2013. 12. 17. 동아일보 : 공무원이 관할업체서 축의금 받으면? 뇌물→관례→뇌물

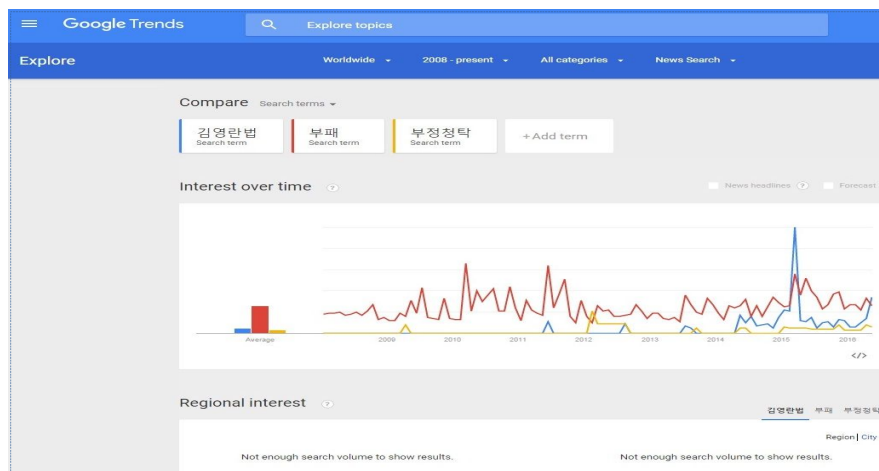
22) 재계 '청탁금지법'에 우려 목소리 [김영란法 시행령 입법예고] 수많은 부작용 양산 전망 내수경제 위축은 명약관화. 파이낸셜뉴스 2016.05.09

23) 전국 농협조합장, 대정부·국회 건의문 전달..."김영란법 농축산물 제외" 농협은 건의문에서 "선물 상한액이 5만원으로 제한되면 농축산물 소비부진과 가격 하락이 나타나고, 이는 바로 농가소득 감소로 직결된다"며 "부정청탁금지법 금품대상에서 농축산물의 제외가 반드시 필요하다"고 강조했다. 뉴시스 2016.06.07

랐으며, 둘째 국회의 법안 통과 과정에서 부정청탁의 범위 및 범죄화 논의, 그리고 언론인 및 교직원의 포함 여부에 대한 논의과정을 거쳐 사회적 이슈로 되었다. 셋째 법안이 국회에서 통과되고 정부가 이를 공포하면서 법조인을 중심으로는 과잉입법 논란, 규제대상으로 된 민간영역 특히 언론 및 교직사회에서 반발하면서 헌법소원을 제기되자 법률의 위헌성 여부에 대해 추가로 여론이 형성되었다. 넷째 이후 2016. 5. 위 법률에 대한 시행령 안을 입법예고하면서 식사비 상한 3만원 등 구체적인 규제 기준이 나오자 기업 등 경제 분야에서 경기 위축을 이유로 반대의견을 공식화 하였고 다시 사회적인 논란이 재기²⁴⁾되었다.

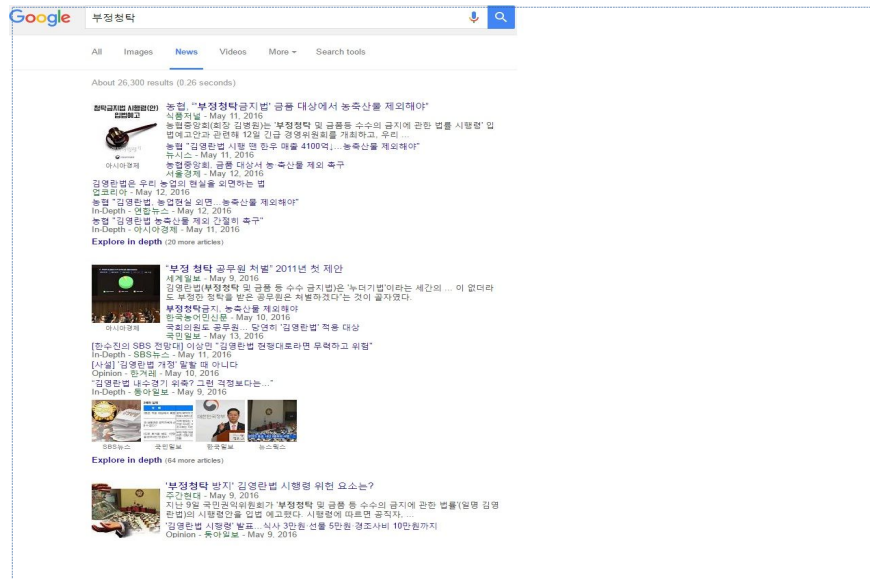
이와 같은 “부정청탁”이 사회적 문제 및 이슈화가 되어가고 있다는 점은 아래 <그림7>의 김영란법, 부패 및 부정청탁의 3개 주제어 검색 결과를 비교분석(가로축은 시간, 세로축은 검색량)을 보면 청탁금지법이 통과된 2015년 ‘김영란법’에 대한 검색량이 대폭 증가하며 ‘부패’에 대한 검색도 증가하고 있음을 알 수 있다.

<그림 7> 구글 검색 경향분석 (2016. 5. 기준)



24) <김영란법 논란> ⑤"연고주의가 접대문화 근원...권력카르텔 통제해야" 접대문화는 연고주의, 카르텔 형성 등 '불법적 우회로'에 대한 선호 의식의 결과다. 전문가들은 김영란법이 접대문화에 대한 긴급 처방이 될 수는 있지만 연고주의 문화를 개선하지 못하면 큰 효과를 보지 못할 수도 있다고 진단. 연합뉴스 2016/06/05

<그림 8> 구글 부정청탁 뉴스검색 결과 (2016. 5. 기준)



위에서 보는 바와 같이 이에 관한 검색 빈도가 2014년 관련 법통과 이후 증가한 사실 및 부정청탁에 관한 뉴스 검색결과 2016. 5. 기준 약 26,300개가 나타남을 통해서도 확인된다. 특히 인터넷을 통한 사회관계망서비스의 이용증가로 기존 종이매체에 의한 여론형성 보다 정보검색 및 공유를 통한 여론화 빈도가 증가하는 추세에 비추어 위와 같은 결과는 상당한 의미가 있다.

제 3 절 부정청탁 관련 입법과 쟁점

1. 개 요

반부패정책은 법률에 의한 규제가 일반적이며 이에 대한 기존의 규제 법률로는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(약칭: 부패방지권익위법)²⁵⁾이 있으나 그 실효성에 논란이 있어 왔으며,

위 법률 외에 형법상 뇌물죄, 배임죄, 배임수증죄 등으로 부패 행위를 규제해 왔으나 한국사회의 특유한 접대문화와 부정청탁 등 대가성의 증명에 어려운 부패행위(또는 회색부패)에 대한 규제는 사실상 부족했다고 볼 수 있다. 그러나 2014년 4월 세월호 사건 이후 “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”의 제정으로 부패의 범위와 규율이 획기적으로 확대되었으며 이 연구에서는 위 법률에서 금지하는 부정청탁 및 금품등 수수, 이를 총괄하여 “부정청탁”을 규제하는 약칭 청탁금지법을 부패규제에 대한 기본 법률로 상정하여 본건 연구대상으로 하였다.

2. 『부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률』 입법 경과

가. 입법 배경

한국의 전통문화와 결합된 부패 문화에 대한 반부패대책 및 입법노력은 점진적으로 지속되어 왔다. 그러나 우리사회에 슬픔과 충격을 안겨준, 2014년 4월에 발생한 세월호 사고로 고등학생을 포함한 수백 명의 인명 피해가 발생하였으며 나아가 한국사회 전반에 대한 불신으로 신뢰위기가 초래되었다. 이 사고의 원인으로 한국의 특유한 부패문화인 연고 등을 매개로 한 부정청탁이 문제되었으며, 이를 계기로 사고원인과 대책 마련이 시급한 사회적 과제로 되었다. 그 결과 한국사회에서 인맥과 연고를 기반으로 하는 접대문화, 스폰서 관행에서 발견되는 “부정청탁” 형태의 부패가 위와 같은 참사의 원인의 하나로 지목되었다²⁶⁾.

25) 제2조 4. "부패행위"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위 나. 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위 다. 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

26) 2014.5. 19. 박근혜 대통령 대국민담화 "전현직 관료들의 유착 고리를 끊는 것이 중요한데 지금 정부가 제출한 부정청탁금지법안이 국회에 제출되어 있습니다. 국회의 조속한 통과를 부탁드립니다." (2014. 5.19 동아일보 대통령 세월호 대국민담화)

이에 따라 위와 같은 부패를 규제하기 위하여 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 제정되었으나 제정 과정에서 많은 논란이 있었고 법률로 통과된 이후에도 논란이 지속되고 있다. 이는 위 법률의 시행에 따른 사회적 갈등 발생 또는 법률의 집행이 효과적으로 되는가에 대해 의문이 제기되고 있으며 또한 위 법률의 시행으로 사회에 어떤 영향과 결과가 나타날지에 대해 많은 불확실성이 있다.

나. 정부법안 처리 경과

부패문화를 없애기 위해 2011년 6월 국무회의에서 ‘공정사회 구현, 국민과 함께 하는 청렴 확산방안’이 보고되면서 입법화 필요성이 제기되었고(’11.6.14) 이에 따라 관계기관 의견 조화·협의, 입법예고, 차관회의, 국무회의 의결 등 정부입법절차를 거쳐 2013. 8. 정부안을 국회에 제출하였고 그 후 소관위원회인 2015년 1월 정무위원회 법안소위 의결, 정무위원회 전체회의 의결 후 사회적 논란 속에 2015년 3월 법제사법위원회의 공청회를 거쳐 전체회의에서 의결됨에 따라 국회 본회의에 상정되어 2015. 3. 3. 법안이 통과되었다. 그 후 위 법안은 국회에서 정부로 이송되어 대한민국 정부는 2015. 3. 27 이를 공포하였다²⁷⁾.

다. 입법 목적 등

“부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 입법으로 달성하려고 하는 목적은 한국의 부패문화를 근절하고 부정청탁에 대한 대책을 마련하는 것이다. 대한민국 정부가 제출한 법안에는 이해충돌방지조항 등을 논란이 많은 내용을 포함하고 있었으나 법안 통과에 대한 사회적 공감대 형성에 많은 시간이 소요되고 부패근절에 대한 시급한 입

27) 출처 국민권익위원회 홈페이지 <http://www.acrc.go.kr>

법화가 필요하여 국회 소관위원회인 정무위원회에서 정부안과 별도의 안을 제안하게 되었다. 이에 따라 청탁금지법의 소관 위원회인 정무위원회에서는 2015. 3. 3. ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률안’을 위원회 안으로 작성하여 제출하였다. 법안의 제안 이유는 공직자 등의 부패와 비리로 말미암아 공공영역에 대한 국민의 신뢰가 저하되고 공직자의 청렴성이 낮아져 사회적으로 심각한 문제가 발생하게 되었고 이와 같은 사회전반에 걸친 부패는 사회를 불공정하게 하며, 또한 선진 국가가 되는데 장애로 작용하게 되어 이에 대한 대책으로 부패를 효과적으로 없애기 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 것이다. 특히 공공영역의 공정한 직무수행을 저해하는 부정청탁 관행을 없애고 나아가 공직자등의 금품 등의 수수행위에 대해 직무와의 관련성 또는 대가성을 묻지 않고 규제할 수 있도록 하여 공정한 직무수행을 보장하고 공공영역에 대한 국민의 신뢰를 높이고자 하였다.

3. 법률의 주요내용 및 쟁점

가. 주요 내용

‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(약칭 청탁금지법 또는 김영란법)’의 주요내용은 공직자 등에 대한 부정청탁 및 금품 등의 수수를 금지하는 것으로, 부정청탁에 대해 ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 부정청탁을 하지 못하도록 하며, 부정청탁을 받은 공직자등이 거절하는 의사를 명확히 표시한 후에도 부정청탁이 계속되는 경우에는 소속기관장에게 신고하여야 하며 ② 제3자의 이익을 위해서 부정청탁을 한 자 또는 제3자를 통해서 부정청탁을 한 직무관련자 등에 대하여 과태료를 부과하고, 공직자등이 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다. 또한 금품 등 수수의

금지는 대가관계가 없어도 공직자등이 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받은 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고, 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 1회에 100만원 이하의 금품등을 받은 경우에는 해당 금품등 가액의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료를 부과하도록 하였다. 부정청탁 등에 대한 실효성을 높이기 위해 위반행위 신고 및 신고자 등의 보호를 위해 ① 누구든지 이 법의 위반행위가 발생하였거나 발생하고 있다는 사실을 알게 된 경우에는 피신고자가 소속된 공공기관, 감독기관, 감사원, 수사기관 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있도록 하고 ② 부정청탁을 신고한 공직자등, 수수 금지 금품 등을 신고·인도한 공직자등 또는 이 법 위반행위를 신고한 자 등에 대하여 불이익 조치 금지, 신분 비밀보호, 책임감면 등의 보호 장치를 마련하였다.

나. 사회적 쟁점

“부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 제정 및 시행에 고는 사회적 기대와 동시에 우려를 불러일으키고 있다. 긍정적 전망은 김영란법 제정을 통해 부정부패를 척결하고 청렴한 사회를 가꾸어 나가는데 기여할 것이라는 기대하는 반면, 우려는 부패가 더 음지화 되거나 풍선효과처럼 왜곡된 효과로 나타날 것이라는 시각도 존재한다. 가장 비관적인 전망은 사회현실과 맞지 않아 형해화 될 것이라는 우려 또한 존재한다고 볼 수 있다. 한편, 2015. 7. 9. 서울에서 개최된 국제변호사 협회(IBA) 주관 The Fundamentals of International Legal Business Practice 세미나에서는 다수 국제 법률전문가가 참여하여 한국, 아시아 지역, 미국의 부패방지법령에 대한 비교와 함께 청탁금지법에 대한 발표도 있었다. 외국에서도 한국의 부패방지 정책에 대해 관심을 가지고, 향후 한국의 부패 방지법의 시행 결과를 주시하고 있다.

제 3 장 연구 방법 및 설계

제 1 절 연구 방법

1. 연구 질문 및 이론적 가설

최근 입법되어 2016. 9. 시행을 앞둔 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”은 부정청탁 이라는 새로운 유형의 부패를 규정하고 이를 규제하고 있으나 이 법률 이전에는 부정청탁이 부패인지 여부 등에 대한 연구성과는 적었다. 그러나 “부정청탁”에 대한 규제입법에 의해 청탁을 받는 공무원, 공공기관 임직원, 언론인 및 교직원뿐만 아니라 부정청탁을 하는 국민들도 사실상 관련자로서 그 개념과 범위의 적용을 받게 된다. 한편 이에 대한 수범자간 또는 수범자 그룹간의 인식의 차이가 다양하거나 대립되는 경우 부패정책에 대한 인식차이로 인해 갈등과 혼란 등 문제가 발생할 수 있다. 인간의 의사결정에 관한 합리모형은 합리성에 따라 정책에 순응할 지 여부에 대해 개인들이 의사를 결정하는 것으로 보고 있으나, 현실에서는 비합리적인 의사결정 사례나 합리모형에 따른 설명이 곤란한 갈등사례가 나타나는 경우도 많다. 이에 따라 인지심리학적 관점에서 인간의 인식을 요인으로 보는 주관성연구의 필요성이 제기되었다. 본 연구의 대상인 “부정청탁”이 법률에 의해 부패로 규정되어 규제되고 처벌되는 것이 예상됨에도 수범 대상이 되는 개인들이 이에 순응하지 않고 반발하거나 다른 의견을 제시하여 사회적 논란을 야기하거나 갈등을 초래하는 원인으로서 “다양한 주관적 인식유형이 존재 할 수 있다”라는 연구질문으로, 직·간접적 규제를 받는 사람들을 대상으로 한, 계량화되어 측정이 가능한 주관적 인식유형에 대한 탐색 연구가 필요하다고 보았다. ‘부정청탁’이라는 유형의 부패에 대한 정책연구가 부족한 이 시점에서 연구 가설을 설정하고 검증하는 연구방

법 외 논란의 원인이 될 수 있는 가설의 발견에 중점을 두는 탐색적 연구로서 ‘부정청탁’에 대한 인식유형 연구를 하여, 규제 대상이 되는 사람들을 요인으로 변수가 될 수 있는 인식유형을 발견하는 연구도 의미가 있다. 특히 정책에 대한 다양한 인식유형의 존재에 대한 확인 및 분석은 정책에 대한 수용도, 정책집행, 정책평가 등 정책과정에 의미 있는 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 본 연구는 ‘부정청탁’의 특성에 비추어 개인이나 사회집단에 따라 갈등이 초래될 수 있는 다양한 인식유형이 존재할 것이라는 물음에 따라 그러한 인식유형을 발견하는 것이 부정청탁에 대한 부패정책 연구에 기여할 수 있을 것으로 보았다.

위와 같은 이유로 아래와 같은 연구 질문을 설정 하였다.

<연구 질문>

‘부정청탁’에 대하여 부패로 보아 처벌되어야 하는지 또는 한국특유의 관행으로 보아 허용되어야 하는지 등 에 대해 다양한 인식이 있을 수 있으며 이러한 인식유형은 유형화 할 수 있으며, 각 유형은 다른 인식 유형과 구별될 수 있는 특징과 의미를 가지고 있는가.

1. 각 인식 유형의 특징과 의미는 무엇인가
2. 부정청탁에 대한 상반된 인식유형 또는 다양한 인식유형의 발견은 어떤 정책적 의미가 있는가
3. 확인된 인식유형은 어떤 정책적 함의를 가지고 있는가

‘부정청탁’에 대한 인식유형의 연구방법론으로서, 주관성 연구에 많이 활용되는 Q 방법론을 선택²⁸⁾하여 연구를 진행하였다.

28) Q방법론을 활용하여 인식유형을 연구한 사례로는 ① 석사논문, 부패에 대한 인식유형 지방정부의 초과근무수당 부정수령 사례를 중심으로 / 임보미 서울대학교 행정대학원, 2015 ② 석사논문 교육부패 인식유형 연구 : Q방법론을 활용하여 촌지 사례를 중심으로 / 류진 서울대학교 행정대학원, 2015 ③ 고령화 사회에 대한 인식유형과 정책적 시사점 최선미; 최지민; 김순은 2014-06 행정논총 vol.52 no.2, pp. 229-256 등 다수의 논문이 있다.

2. Q 연구방법론

사람의 주관적 인식을 분석하는 방법에는 심층면접법 등 질적 연구 방법 및 주관적 인식을 설문을 통해 객관화 시켜 양적 분석을 가능하게 하는 Q연구방법론이 있다. 이 연구에서는 청탁금지법의 제정으로 ‘부정 청탁’의 논란의 근저에 다양한 인식유형이 존재할 것이라는 가정 하에 객관적인 방법이며 양적인 분석을 활용하여 인식유형을 추출하기 위해 Q연구방법론이 가장 적합할 것으로 판단하여 연구방법으로 이를 선정하였다.

Q연구방법론은 Stephenson(1953)에 의해 개발된 연구방법론으로 기존의 요인분석 방법을 변형하여 유사한 관점을 가진 사람들의 인식을 유형화함으로써 주관적 의견을 객관적으로 유형화 시키는 연구방법이다 (김순은, 2007). Q 방법론은 인간의 주관성 연구를 위해 활용되는 연구 분석방법으로 일반적 사람들의 속성들 간의 관계에 초점을 맞춘 행태주의 연구방법과는 반대로 주관적 속성을 지닌 사람들을 분석단위로 하여 인식 유형 파악에 적합한 연구 방법이다. Q 방법론은 개인의 주관성을 토대로 객관적인 분석을 통해 인식의 유형을 파악하는 연구 방법론으로 Q 진술문의 구성, P 샘플의 선정, Q 분석으로 구성되며 여러 가지 관점이 복합적으로 얹혀 있는 사회현상을 심층적으로 설명하기 위해 활용할 수 있는 방법이라고 볼 수 있으며 인식에 관한 주관적 연구방법인 동시에 서열화를 통한 양적분석을 활용하고 있으므로 양적 연구방법으로 볼 수 있다.

Q연구방법론의 절차는 크게 3단계로 구성된다. 첫째, Q 진술문의 작성으로 진술문은 연구주제와 관련된 이론 및 사례를 바탕으로 특정한 주제에 대한 주관적 의견을 측정하기 위해 작성된다. 둘째 P샘플의 선정은 연구주제에 대해 이해하고 주관적 인식을 표시할 수 있는 연구 참여자들을 대상으로 작위적으로 선정된다. 이는 모집단의 특성을 추출하는 일반적인 설문조사와는 달리 주관적 인식을 파악하는 것이 목적이기

때문에, 인위적으로, 다양한 주관적 의견을 가질 것으로 사전에 파악된 사람들로 구성하여 P샘플을 선정하게 된다. 셋째, Q분석이다. P샘플의 주관적 의견을 서열화(ordered)시켜 Q응답지를 획득한 후 이 연구자료(데이터)을 활용하여 양적인 통계방법을 이용하여 분석한다.

<표 5> Q방법론과 R 방법론의 비교 (출처: 김흥규(2009) 「Q방법론」 p.85)

	R방법론	Q방법론
연구대상	객관성(objectivity) : 관찰되고 계량화되는 객관적 현상	주관성(subjectivity): 느낌, 관점, 의견, 신념, 선호, 이미지 등
연구대상 특성	일(work): 정보(information), 필요(need), 합리성, 설득	유희(play)의 세계: 소통, 욕구, 정서적인 즐거움
변인	인간의 인구학적, 심리적 특성 등	사람
측정방법	외부로부터 설명: 조작적 정의 (operational definition)	내부로부터 이해: 자결적 정의(operant definition)
이론적 가정	변인에 관한 개인 간의 차이 (individual difference)	의미성에서 개인 내의 차이 (intra-individual difference in significance)
과학적 목적	가설검증을 통한 일반화 (generalization)	가설생성(abduction)과 이론 확인과 검증
과학논리	귀납, 연역	가설생성
작동원리	사회 통제(social control)	수렴적 선택성(convergent selectivity)
자아태도	자아의 하강, 거절(self-decline)	자아 고양(self-enhancement)
자아구조	mine/me	me/I
가치구조	도구적 가치	본질적 가치

수집된 자료에 대한 요인분석 등 양적 연구에 대하여는 Q방법론용 PQMethod²⁹⁾라는 통계프로그램을 활용하여 분석하였다.

29) PQMethod는 Q 방법론의 요건을 충족하여 이에 맞게 제작되었다. 특히 Q데이터(Q-Sorts)가 수집된 방식에 따라 쉽게 입력할 수 있으며, Peter Schmolck에 의해 채택되어 계속 활용되고 있다. 무료로 사용할 수 있으며, 최신 버전은 QMethod 홈페이지 (출처 PQMethod Manual - PQManual - Peter Schmolck)에서 받을 수 있다. Schmolck.userweb.mwn.de/qmethod/pqmanual.htm

제 2 절 연구 설계

1. Q 진술문의 구성

Q진술문은 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법령의 내용, 언론 보도와 부패 이론 등³⁰⁾, 김영란법을 둘러싼 공무원 등 이해관계자들과의 인터뷰 등을 바탕으로 아래와 같이 구성하였다.

<표 6> 전체 Q 진술문

번호	Q 진술문
1	속칭 김영란법 이라 하는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 한다.
2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.
3	사법부는 공정하고 깨끗하다.
4	경찰은 공정하고 깨끗하다.
5	국회의원은 공정하고 깨끗하다.
6	거주하고 계시는 지역의 지방공무원은 공정하고 깨끗하다.
7	언론인을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.
8	교직원을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.
9	김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌소지가 있다.
10	김영란 법으로 인해 공무원과의 식사비가 3만원 이하로 한정되는 것은 비현실적이다.
11	김영란 법으로 인해 골프장, 술집 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.

30) 부패연구의 큰 흐름인 Ackeman 해석방식의 합리적 시장적 접근법을 포함하여 부패문제에 대한 문화적 접근법, 제도적 접근법, 도덕적 접근법과 한국사회의 부패 문제에서 자주 언급되는 연고주의를 분류기준에 포함시켜 Q진술문을 구성하였음

12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.
13	한국사회의 적당한 접대문화는 의사소통과 협력을 위해 필요하다.
14	금전보상이 약속되지 않은 부탁도 부정청탁으로 볼 수 있으며 처벌 받아야 한다.
15	한국사회의 특성상 전화를 통한 청탁도 엄격히 규제되어야 한다.
16	미국 등에 있는 공공기관 업무를 담당하는 로비스트를 양성화하는 법안이 필요하다.
17	세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관이 깊다.
18	김영란법에 규정된 부패 신고자에게 보상금 또는 포상금을 지급하는 제도에 찬성한다.
19	김영란 법은 한국의 부정부패를 척결하는데 큰 도움이 될 것이다.
20	김영란 법의 제정은 부패를 감소시키기 보다 범망을 피해가는 새로운 부패행위들을 낳을 것이다.
21	김영란 법의 규제가 너무 지나쳐 사람들이 준수하기 어려울 것이다.
22	김영란 법이 수사기관인 검찰 및 경찰의 권한을 강화시켜 새로운 사회문제를 유발 시킬 것이다.
23	김영란법은 담당 부처인 국민권익위원회의 권한을 강화 시켜 부작용을 불러일으킬 것이다.
24	김영란법에 공직자의 배우자뿐만 아니라 가족의 범위를 확대해야 한다.
25	공직자라는 이유만으로 김영란법에 의해 과도한 규제를 받는 것은 너무 가혹한 처사이다.
26	법에 의한 부패규제는 부패 근절의 근본적인 대책이 될 수 없다.
27	개인사업으로 성공한 오랜 고향친구로부터 공무원A는 공직업무와 직무관련성 없이 150만원의 아이 양육비를 지원받았으나, 김영란법에 위배되므로 처벌받아야 한다.
28	건설공무원 A는 대학 선배인 건설사 B부장의 청탁을 2번 거절하였다. 이후 소속기관장에게 이러한 사실을 알리지 않은 사실이 적발되어 징계를 받았는데 이는 너무 가혹한 처사이다.
29	자신의 배우자가 직무와 관련하여 100만원의 금품을 수수하였다는 사실을 3달 뒤 알았지만 배우자의 강력한 반대로 소속기관에 이 사실을 알리지 않은 행위는 엄격히 처벌 받아야 한다.

30	공무원 A는 건축물 인허가를 담당하면서, 고교 선배인 건축사 B로부터 건축허가가 날 수 있도록 도와 달라는 부탁을 받았으나, B로부터 어떠한 금품 등을 제공받지는 않았지만 A와B 모두 강력히 처벌하여야 한다.
31	김영관법에 의해 언론인 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되는 것은 민간영역에 대한 공권력의 과도한 침해이다.
32	김영관법의 과도한 규정은 오히려 시민의 자유를 지나치게 침해할 것이다.

가. 주요 진술문 관련 법령 규정

Q진술문 중 일부는 연구주제와 관련된 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법령”의 구체적 내용에 근거하여 작성하였으며 법령의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 진술문 18번 (부패신고자 포상금 지급제도) 관련

부패신고자에 대하여는 청탁금지법 제15조에서 신고자 등을 보호하고 포상금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 부패신고자를 보호하는 것에서 더 나아가 부정청탁 등 부패 신고에 대한 포상금 등 신고에 따른 동기부여(인센티브)를 위해 금전적인 보상 제도를 도입하여 ‘부정청탁’ 등에 대한 신고를 높여 부패행위행위에 대한 적발을 높이기 위한 것이다. 이 제도에 대한 자세한 내용은 “별표 2 부패신고자 보호 및 보상 관련 법률조항 ”과 같다.

2) 진술문 28번(부정청탁 신고제도) 관련

‘부정청탁’은 그 특성상 음성적으로 이뤄지는 경우가 많아 이에 대한 적발이 어려운 사정을 감안하여 ‘부정청탁’을 받은 공직자 등에게 신고의무를 부과하였다. 그러나 이러한 의무의 부과에 대하여는 부패제도의 실효성 확보에는 도움이 되나 과도한 제한이라는 의견도 있어 논란이 될 수 있다. 즉 청탁을 받을 당시 부정청탁인지 여부가 불분명하여 신고의무가 부과되는 지 여부가 불명확하거나 과실로 신고를 하지

않은 경우에도 책임을 부과하는 것이 적정한지 등 논란이 있을 수 있다. 이 제도는 청탁금지법 제7조에서 규정하고 있으며 자세한 내용은 “별표 3 부정청탁의 신고 관련 법률조항”과 같다.

나. 진술문 관련 언론보도 내용

부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률로 인해 농축산물이 금품 수수 제재대상으로 분류되면 글로벌 시장 개방·생산비 상승 등으로 가뜩이나 어려움을 겪고 있는 농업경제에 큰 타격을 줄 것이라는 언론보도³¹⁾, 김영란법 국회통과 1년 후 논란은 현재진행형 언론인·교직원 규제 대상으로 포함해 논란이 제기되고 있다는 언론 보도³²⁾, 홍콩 정치경제리스크컨설턴시(PERC)의 ‘2016 아시아·태평양 국가 부패인식 보고서’에 따르면 우리나라는 부패지수 6.17로 총 16개 조사 대상국 중 8위로서 부유한 선진국으로서 한국이 저개발국에서나 나올 법한 최악의 부패지수가 나왔다는 내용의 보도³³⁾와 함께 과반수 이상 법률전문가의 청탁금지법에 위헌소지가 있다는 설문결과 보도³⁴⁾와 함께 “법이 시민들의 가치를 반영하지 않는다면, 사람들은 법적 강제가 없이는 복종하지 않을 것이다. 법의 가장 중요한 부분은 청탁금지이다. 누구를 처벌하는 게 목적이 아니라 돈이나 선물을 가져와도 거절할 수 있도록 하는 상징

31) "농산물 김영란법 적용 제외하라" 전북농협·농업경영인들, 금품수수 제재 대상 땀 화훼농 직격탄 우려, 농협중앙회는 이 같은 내용이 담긴 '2016년 농업·농촌 속원 사항' 28건을 선정해 정부와 국회 및 정당에 전달. 전북일보 2016.04.05

32) '부정한 청탁'의 의미가 불분명하여 죄형법정주의에 맞지 않는다는 지적과 대한변호사협회와 한국기자협회, 사립유치원 원장, 사립학교장 등이 헌법소원을 제기했다. 머니투데이 2016.03.03.

33) '세월호' 겪고도... "한국 뇌물관행 여전" 부패지수, 아태국가 평균 못미쳐 "기업가 사면·방위사업 비리 심각" 세계일보 2016.04.15.

34) 형사정책연구원 '최근 부패방지법의 쟁점에 관한 연구'에서 현직 법조인 224명 대상 설문조사 결과 △포괄위임금지 원칙 위반(18.3%)과 △명확성 원칙 위반(18.3%) △과잉금지원칙 위반(17.9%) △자기책임의 원칙 위반(15.2%) △선물 등의 가액 범위 문제(12.1%) △언론의 자유 침해(4.5%) 문제가 있다고 응답. 법률신문 2016.3.24.

적인 효과를 거두기 위한 법”이라는 김영란 전대법관의 입장을 인용한 언론보도³⁵⁾ 등이 본건 설문의 질문과 연관되고 있다.

2. P 샘플의 선정

본 연구 참여자의 모집과정은 다음과 같다. Q분석은 P샘플을 작위적으로 선정 구성하였다. 우선, 김영란법과 관련하여 위 법을 알고 있으며 이에 대해 일정한 의견을 가진 사람들을 기준으로 선정하여 모집하고 그 중 동의 및 응답이 가능한 총 24명을 모집 구성하였다. <일정한 의견을 가진 사람에 대한 선별>은 김영란 법에 대한 자신의 의견(찬성, 부분찬성, 또는 반대 등)을 가지고 있는 것을 말하며 이는 설문지 작성을 통해 표현된다. 만약 의견이 없는 경우라면 참여를 하지 않을 것이며 따라서 설문 조사에 대한 자발적인 참여 그 자체로 <일정한 의견> 여부에 대한 선별 기준이 된다고 볼 수 있다. 이때 총 24명의 응답자는 직업군을 기준으로 언론인 5명, 정치직역 5명, 공무원(경찰 포함) 8명, 대학원생 4명, 기타(주부, 무직) 2명으로 각 구성되었다. 언론인, 공직자, 정치종사자, 일반시민 등 직업군 그룹별로 연구자가 모집문건을 보내거나 해당 직역종사자 등에 공시하는 방법 등으로 접촉하여 연구에 대한 설명 후 참여의사 확인한 다음 목표치인 직역별로 각각의 참여자를 확보할 때까지 참여자 모집. 참여자 중 연구자를 직간접으로 아는 자가 포함될 수도 있으나 이 경우 특별한 제외사유가 없는 한 참여를 허용하는 것으로 하였으며, 이는 다양한 인식유형을 연구하는 Q 연구방식의 특성상 샘플 대상을 임의로 선정할 수 있기 때문이다.

연구 참여자들에 대해 진술문 번호가 표시된 진술문과 응답지 그리고 응답요령에 대한 이해를 돕기 위해 응답예시표를 배부 하였다. 응답자들은 충분히 진술문을 검토한 다음 참가자들의 고유한 판단에 따라 진술문에 표시된 32개의 설문에 대해 동의하는 순서대로 각 설문에 대

35) 청탁금지법 논란과 관련한 김영란 전 대법관 입장 영남일보 2016.1.20

해 100점부터 1점까지 서열화된 점수를 부여하도록 설명하고 그에 따라 응답지에 점수를 부여하게 되었다. 연구 설문 대상자들의 자유로운 의사표시를 보장하기 위해 연구 분석에 필요할 수 있는 최소한의 개인정보인 성별, 연령, 직업 및 학력만을 응답지에 표시하도록 안내되었다.

<그림 9> 응답 예시표

점수	Q샘플 번호	점수	Q샘플 번호	점수	Q샘플 번호	점수	Q샘플 번호	점수	Q샘플 번호
1	4	21		41		61	26	81	13
2		22		42		62		82	8
3		23		43		63		83	22
4		24		44		64		84	16
5	11	25		45		65	21	85	5
6		26		46		66		86	
7		27		47		67		87	
8		28		48		68		88	
9	6	29		49	24	69		89	29
10	18	30		50		70	27	90	30
11	2	31		51		71		91	28
12		32		52		72		92	
13		33		53		73	1	93	23
14		34		54		74	7	94	12
15		35		55		75	10	95	
16		36		56		76		96	19
17		37		57		77	3	97	20
18		38		58		78	7	98	31
19		39		59	17	79	9	99	
20		40	15	60	25	80	14	100	

성별	
나이	
주변에 부정부패 행위가 만연하다	있다(), 없다()
한국사회는 총체적으로 부패하다	있다(), 없다()
직업	
학력	

◇ 동의하는 정도가 클수록 높은 점수를 주시면 됩니다. 단, 중복된 점수를 주시면 안 됩니다.

제 4 장 분석결과 및 해석

제 1 절 유형 분석

설문을 통해 얻은 자료를 PQMethod프로그램에 입력하고 분석과정을 거쳐 얻은 요인분석 결과표는 아래 표와 같다.

<표 7> 요인분석 총괄표

구분	요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6
공무원	0.1447	0.1899	-0.0488	-0.0312	0.0230	0.8517*
공무원	0.5799*	0.1382	-0.2061	0.0671	0.1665	0.2298
공무원	-0.0005	-0.1342	0.0970	0.4625	0.1841	0.6427*
공무원	0.0977	-0.0864	0.3759	-0.0805	0.4694	0.5911
경찰	0.2860	0.1347	0.0442	0.3952	0.1583	0.6323*
경찰	0.0420	-0.0621	0.2140	-0.4910	0.6454*	0.0336
공무원	-0.7812*	0.0514	-0.1248	-0.0402	0.0582	-0.0365
주부	-0.1317	0.4245	0.0101	0.4720	0.0407	0.1976
무직	0.1915	0.2478	0.2239	0.2408	0.2477	0.6363*
공무원	0.6110*	0.2922	0.0339	0.1725	0.3547	0.3305
기자	0.0755	0.0280	0.7252*	0.4859	0.1260	-0.1528
기자	-0.2641	0.4793	0.3349	0.4974	-0.1584	0.0424
기자	0.2460	0.1276	0.1318	0.6081*	0.3146	0.1629
기자	-0.4716	0.5199	-0.0955	0.1391	0.3966	-0.2917
기자	-0.0858	0.0944	0.1835	0.7110*	0.1771	0.2475
정치직역	0.0692	0.0808	0.1261	0.2397	0.8545*	0.1975
정치직역	0.0577	0.0366	0.1194	0.2746	0.8514*	0.2416
정치직역	0.4022	-0.0411	0.0780	0.7139*	-0.0055	0.0115
정치직역	0.0332	0.8536*	-0.1065	-0.0305	0.0011	0.2595
정치직역	0.3492	0.7953*	0.1538	-0.0141	0.0829	0.2118
대학원생	0.0412	0.0204	0.8437*	0.1479	0.1083	0.1125
대학원생	0.0480	0.7213*	0.3861	0.2486	0.0134	-0.1531
대학원생	0.3476	0.2833	0.4182	0.1609	0.3964	0.4781
대학원생	-0.0701	0.2024	0.7938*	-0.0724	0.1972	0.2625
설명력(%)	9	12	11	13	12	13
* 표시는 각 요인(유형)에 대표가 되는 P샘플						

PQMethod 통계분석 프로그램을 활용하여, Q분류와 P샘플에 대한 정보를 입력한 다음에 Principal component 방식을 활용하여 로테이션 이전의 요인가를 추출하였다. 이때 Eigen Value값을 확인한 결과 그 값이 1이상인 요인의 개수를 선택하여 5개를 기준으로 로테이션을 시행한다. 이후 varimax방식의 로테이션을 시행하고, 그 결과에 대해 플래깅(flagging)을 하여 위와 같은 요인분석결과를 얻게 되었다.

위와같이 얻은 결과를 분석한 바, 총 7가지 유형으로 분류할 수 있는 것으로 나타났다. 특히 프로그램 상으로는 6가지 유형이 나오는 것을 알 수 있으나, 제1 유형에는 마이너스 결과치가 도출되어 이는 제1 유형에 정반대되는 유형이 포함되어 있는 것으로 볼 수 있어 도합 7가지 유형으로 된다고 볼 것이다.

위 요인분석표에서 보는 요인결과 중 X로 표시된 값은 유형을 분류하는데 의미 있는 요인 값으로 볼 수 있다. 위 분석에서 나타나는 바와 같이 제1유형에서는 이에 반대되는 유형이 있다는 것을 의미하는 마이너스(-) 요인 값이 확인되었으므로, 제1유형을 기본 유형인 1-1과 이에 대한 반대유형을 지칭하는 1-2유형으로 분류 하였다. 그래서 본건 연구결과 모두 7개의 유형을 얻어 각 유형에 대한 해석을 도출하였다.

본건 요인분석결과와 설명력은 각 유형의 설명력 값의 합으로서 제1유형(1-1 및 1-2 유형 포함) 9%, 제2유형 12%, 제3유형 11%, 제4유형 13%, 제5유형 12%, 제6유형 13%이므로 그 합계인 70%로 본건 요인분석의 설명력이며 사회과학연구에서는 통상 50% 이상의 설명력인 경우 의미있는 분석이 된 것으로 보고 있다. 각 유형을 대표하는 응답자의 경우 1-1 유형은 2번, 10번 응답자, 1-2 유형은 7번, 5번, 1번 응답자, 제2유형은 19번, 20번 응답자, 제3유형은 11번, 21번, 24번 응답자, 제4유형은 13번, 15번 응답자, 제5유형은 6번, 16번, 17번 응답자, 제6유형은 3번, 9번 응답자 이다.

제 2 절 결과 분석

1. 유형1-1 엄격한 규제 관점

요인분석을 통하여 얻은 부정청탁 등에 대한 첫 번째 인식 유형은 <엄격한 규제 관점>으로 이 유형은 경제위축 등에 대한 고려 없이 부패에 대해 엄격히 규제해야 하며 민간 영역에 대해서도 공권력의 개입을 통해 부패척결을 해야 한다는 입장으로 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”을 조속히 시행해야 한다고 보는 관점이다.

유형 1이 가장 동의하는 5개의 문항은 1, 12, 2, 11, 29번 문항으로, 경제가 어려워져도 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”을 조속히 시행해야 하며 언론 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되어도 공권력의 과도한 침해가 아니라고 보고 있다.

<표 8> 유형1-10이 동의하는 대표 문항 (*Z score)

1	속칭 김영란법 이라 하는 “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 한다.	2.265
12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.	1.699
2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.	1.684
11	김영란 법으로 인해 골프장, 술집 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.	1.555
29	자신의 배우자가 직무와 관련하여 100만원의 금품을 수수하였다는 사실을 3달 뒤 알았지만 배우자의 강력한 반대로 소속기관에 이 사실을 알리지 않은 행위는 엄격히 처벌 받아야 한다.	1.019

* 각 대표문항에 대한 요인분석값(Z score)이며 왼쪽에 표시(이하 표, 모두 같음)

그리고 이 관점에서는 청탁금지법이 개인의 자유를 과도하게 침해하여 위헌이라는 의견에 반대하며 부정청탁 등으로 대표되는 회색부패에 대해서도 강력하게 규제하는 것이 타당하다는 관점으로 이 연구에서 이뤄진 인식관점 중에서 부정청탁 등에 대해 가장 엄격한 유형으로 볼

수 있다. 이러한 관점 1이 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 31, 7, 9, 25, 14로 부패에 강력한 대처를 요구하며 금전보상이 약속되지 않는 부탁도 부정청탁으로 보아 처벌받아야 한다는 입장이다.

<표 9> 유형1-10이 비동의하는 대표 문항

31	김영란법에 의해 언론인 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되는 것은 민간영역에 대한 공권력의 과도한 침해이다.	-1.880
7	언론인을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	-1.827
9	김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌소지가 있다.	-1.223
25	공직자라는 이유만으로 김영란법에 의해 과도한 규제를 받는 것은 너무 가혹한 처사이다.	-1.141
14	금전보상이 약속되지 않은 부탁도 부정청탁으로 볼 수 있으며 처벌 받아야 한다.	-1.118

위에서는 보는 바와 같이, 관점 1은 부정청탁이나 부패에 대해 엄격하게 규제해야 한다는 관점을 지니고 있다. 특히 한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다고 생각하고 경제에 대한 악영향과 상관없이 “부정청탁 및 금품 등 수수에 관한 법률”을 조속히 시행해야 한다는 점 등을 고려하면 “엄격한 규제 관점”으로 볼 수 있다. 다음은 이 관점을 가지는 연구대상자 인터뷰 내용의 일부이다.

“ 한국사회에서 오래전부터 형성된 청탁문화, 부정청탁 등 회색부패에 대하여는 엄격한 법률에 규제 및 처벌이 필요하다고 판단된다. 또한 언론 및 교원들도 부정청탁에 연관되어 있으며 언론은 이로 인해 사회감시기능을 하지 못하고 오히려 접대를 받는 문화에 익숙해 있으며, 학교 교원들의 부패로 인해 교육중인 학생들에게도 많은 부정적 문제를 야기하므로 이에 대한 규제도 필요하다. 부정청탁 및 금품 등 수수 등 금지에 관한 법률 시행 초기에

는 많은 혼란과 어려움이 있겠지만 일정 시간이 지나면 한국도 선진국처럼 투명하고 부패가 거의 없는 선진 사회로 진입할 수 있을 것으로 본다. 이러한 점에서 위 법의 도입과 시행은 한국사회가 발전하는 중요한 계기가 될 것이라고 본다.”

이 관점에 부합하는 예로는, 원칙적 시행론³⁶⁾, 부패 강력 대응론³⁷⁾ 등이 있다.

2. 유형1-2 규제 완화 관점

요인분석을 통한 부정청탁에 대한 두 번째 인식 유형은 <규제 완화 관점>으로 이 유형은 첫 번째 유형과 정반대의 입장이다. 이 법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌성이 있으며, 부정청탁 등 부패를 법률로 규제하는 것은 부적절하며 이는 새로운 규제이므로 이와 같은 규제에 반대하는 관점이다. 이 유형은 Q 분석결과 제1유형의 결과 중 “마이너스(-)”값으로 표시되어 확인된 유형으로서 “유형 1-1”과 대비하여 표시하는 의미에서 “유형 1-2”로 분류하였다.

유형 1-2에 가장 동의하는 5개의 문항은 31, 7, 9, 25, 14 문항으로, 언론 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함된 것은 과도한 침해이며, 공직자라는 이유만으로 법률에 의해 과도한 규제를 받는 것은 너무 가혹한 제한이라고 보고 있다.

36) 참여연대는 2016. 6. “김영란법 시행령(안)에 제시된 음식물.선물.경조사비 가액 기준 등은 사회통념에서 크게 벗어나지 않은 수준”이라며, “특정품목에 예외 기준을 두지 않은 것 또한 환영하며, 이를 통해 우리사회의 부정청탁과 접대, 로비문화가 줄어들 수 있기를 기대한다” “근거 없는 경제위축을 이유로 법 시행과 부패기준이 결코 후퇴해서는 안 된다”고 하였다. 출처 <http://www.peoplepower21.org/>

37) 한상희 건국대 법학전문대학원 교수도 “사회 곳곳이 무너져 있는 이유는 부정부패 풍토 때문”이라면서 “이에 대한 방지법을 만들어 강력히 시행하는 것이 참사의 재발을 막는 첫걸음”이라고 주장. 2014.05.13 서울신문

<표 10> 유형1-2가 동의하는 대표 문항

31	김영란법에 의해 언론인 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되는 것은 민간영역에 대한 공권력의 과도한 침해이다.	1.880
7	언론인을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	1.827
9	김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌소지가 있다.	1.223
25	공직자라는 이유만으로 김영란법에 의해 과도한 규제를 받는 것은 너무 가혹한 처사이다.	1.141
14	금정보상이 약속되지 않은 부탁도 부정청탁으로 볼 수 있으며 처벌 받아야 한다.	1.118

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 1, 12, 2, 11, 29번 문항으로 법의 엄격한 집행을 하는 것에 반대하는 입장이며 위 법의 조속한 시행에 대해서도 동의하지 않는 입장이다. 이 유형은 또한 한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패에 심각하게 연관되어 있지 않다는 의견을 가지고 있다.

<표 11> 유형1-2가 비동의하는 대표 문항

1	속칭 김영란법 이라 하는 “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 한다.	-2.265
12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.	-1.699
2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.	-1.684
11	김영란 법으로 인해 골프장, 술집 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.	-1.555
29	자신의 배우자가 직무와 관련하여 100만원의 금품을 수수하였다는 사실을 3달 뒤 알았지만 배우자의 강력한 반대로 소속기관에 이 사실을 알리지 않은 행위는 엄격히 처벌 받아야 한다.	-1.019

위에서 보는 바와 같이, 관점 1-2는 기본적으로 부정청탁 등에 대해 법규에 의한 규제를 반대하며 이와 같은 법률에 의한 규제는 언론, 교원

및 공직자의 자유를 과도하게 규제하여 문제가 있다는 입장이다. 다음은 위의 시각을 견지하고 있는 연구대상자 인터뷰한 내용의 일부이다.

“ 한국사회에서 전통적으로 형성되어 온 인간관계 및 공동체 생활을 통해 형성되어 온 부탁 문화를 단순히 부정청탁 등으로 규제하여 범죄화 하는 것은 한국사회의 전통을 무시하고 자연스러운 인간관계를 법으로 단절시키는 것으로 바람직하지 않으며 이러한 관습을 부패라고 하는 것에도 반대한다. 또한 법으로 부조금을 5만원을 초과하여 못하게 하고 부조를 10만원 하면 위법이라는 것은 현실을 전혀 모르는 것이다. 김영란 법이 시행되면 공무원로서는 전화를 받는 것을 두려워하게 되고 업무 외에 아는 사람을 만나는 것도 조심스러워져 사실상 인간관계가 단절되며, 공무원 업무라는 것이 복잡하여 대인관계 없이 이뤄진다면 업무수행에도 부정적인 영향을 미칠 것이다 ”“ 현재 공무원과의 식사비 상한을 3만원으로 하면 서울 종로나 강남에서 저녁에 3만원 미만으로 식사를 할 장소를 찾는 것도 어렵거니와 이는 음식점의 영업을 심히 위축시켜 경제에 많은 부작용을 초래할 것이다. 경제라는 것이 있는 사람들이 자유롭게 사람들을 만나고 돈도 쓸 수 있도록 해주어야 하는 데 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’은 ‘성매매 방지법’과 같이 경제에 악영향을 끼칠 것이 확실하며 한국사회에도 안 좋은 영향을 미칠 것이다.”

이 관점에 부합하는 예로는 시행반대론³⁸⁾, 규제 반대론³⁹⁾, 부작용발생론⁴⁰⁾과 기업활동에 대한 과잉범죄론⁴¹⁾ 등이 있다.

38) 유통업계는 “명절 장사는 끝났다”...김영란법 시행에 강한 반발, 한 백화점 관계자는 “5만원 이상 선물이 90%를 넘는 백화점은 문을 닫으라는 얘기가 다름없다”다 2016.05.09. 한국일보/ 줄잇는 '김영란법 반대' 2016.06.16 매일경제

39) 김영란법 통과에 따른 경제·사회적 영향에 대해 송원근 전국경제인연합회(전경련) 경제본부장은 “김영란 법이 통과되면 경제활성화가 필요한 시점에 투자활동과 규제완화 노력에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다” 2014.11.13 머니투데이

40) 왜곡된 김영란법이 ‘풍선효과’를 유발, 오히려 지하경제를 활성화시키는 부작용을 낳을 수 있다는 관측도 있다. 출처 2015.03.04 헤럴드경제

41) 주제발표자인 최준선 성균관대학교 법학전문대학원 교수 “부정청탁 금지법은 대

3. 유형2 공공영역 제한 관점

요인분석을 통하여 확인된 부정청탁에 대한 세번째 인식 유형은 <공공영역 제한 관점>으로 이 유형은 국회의원, 사법부, 경찰 등 공직은 공정하고 깨끗하지 않다는 인식하에 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”은 한국의 부정부패를 척결하는데 큰 도움이 될 것이라는 관점이다. 그러나 위 법률에 의해 언론인 및 사립학교 교원 등을 처벌대상으로 하는 것은 민간에 대한 과도한 공권력의 침해이므로 공직 부패만을 규제하자는 입장이다.

유형 2 그룹이 가장 동의하는 5개의 문항은 28, 12, 29, 19, 31 문항이며 특히 부정청탁 등에 대한 제한은 공공영역에 한정하여야 한다는 입장이며 나아가 백화점 상품 판매가 위촉되더라도 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”을 엄격히 집행하여 하고, 위 법은 부정부패를 척결하는데 도움이 된다고 본다. 그러나 처벌의 범위와 대상에 관하여 공직자가 청탁을 2번에 걸쳐 거절한 사실을 소속기관장에게 알리지 않아 징계를 받는 것은 너무 과도하다고 보고 있다.

<표 12> 유형2가 동의하는 대표 문항

28	건설공무원 A는 대학 선배인 건설사 B부장의 청탁을 2번 거절하였다. 이후 소속기관장에게 이러한 사실을 알리지 않은 사실이 적발되어 징계를 받았는데 이는 너무 가혹한 처사이다.	2.030
12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위촉되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.	1.533
29	자신의 배우자가 직무와 관련하여 100만원의 금품을 수수하였다는 사실을 3달 뒤 알았지만 배우자의 강력한 반대로 소속기관에 이 사실을 알리지 않은 행위는 엄격히 처벌 받아야 한다.	1.250

표적인 사법의 공법화현상이라고 할 수 있다. 대관(對官) 업무가 많은 기업들로서도 긴장하여야 한다.”라고 주장. 출처 2015.5.27. 한국경제연구원 대외세미나 기업영역에서의 과잉범죄화의 문제점과 개선방안

19	김영란 법은 한국의 부정부패를 척결하는데 큰 도움이 될 것이다.	1.103
31	김영란법에 의해 언론인 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되는 것은 민간영역에 대한 공권력의 과도한 침해이다.	1.015

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 9, 5, 3, 4, 24 문항으로 ‘청탁금지법’이 위헌이라는 주장에는 반대하고, 국회의원과 사법부, 경찰이 공정하거나 깨끗하다고 보지 않고 있다. 그러나 적용범위를 공직자의 가족까지 범위를 확대하는 데에는 동의하지 않는다.

<표 13> 유형2가 비동의하는 대표 문항

9	김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌소지가 있다.	-1.918
5	국회의원은 공정하고 깨끗하다.	-1.757
3	사법부는 공정하고 깨끗하다.	-1.562
4	경찰은 공정하고 깨끗하다.	-1.400
24	김영란법에 공직자의 배우자뿐만 아니라 가족의 범위를 확대해야 한다.	-1.088

위에서는 보는 바와 같이, 유형 2 <공직부패 규제 관점>은 공직이 청렴하지 않다는 인식하에 부정청탁 등을 금지하는 법률의 시행을 통하여 한국 공직사회의 부정청탁 등을 근절하는 데 동의하는 입장이다. 그러나 규제의 범위를 언론 및 사립학교 교원 등 민간영역에까지 확장하는데 반대하면서, 부패 방지를 위한 적절한 규제를 선호하는 입장으로 보인다. 다음은 이 관점을 지닌 연구대상자를 인터뷰한 내용의 일부이다.

“ 현재 문제가 되는 공직자의 부정부패와 부정청탁 등이므로 이를 넘어서 언론이나 사립학교 교원에까지 규제를 하는 것은 문제가 있다. 또한 청탁을 거절한 사실까지 신고하도록 한 것은 과도한 규제이며 이로 인해 많은 부작용이 예상된다. 나아가 위 법으로

공직자의 가족까지(배우자의 경우는 인정) 규제를 할 경우 너무나 많은 사람이 규제를 받게 되며 사실상 이에 대한 규제를 할 수 없다는 문제도 제기된다.”

부합하는 예로 민간영역 개입론⁴²⁾, 언론규제 제한론⁴³⁾ 등이 있다.

4. 유형3 개혁적 인식 관점

요인분석을 통해 확인한 부정청탁에 대한 네번째 인식 유형은 <개혁적 인식 관점>으로 한국사회의 부정부패는 세월호 참사 등 심각한 사회적 문제를 야기하며 이에 대해 법에 의한 규제만으로는 부족하며, 외국의 로비스트제도 도입 등 부정청탁 부패에 대한 근본적인 대책이 필요하다고 보는 개혁적인 인식을 하고 있는 관점이다.

유형 3 그룹이 가장 동의하는 5개의 문항은 2, 17, 26, 16, 10 문항이며 주요 인식으로는 세월호 참사가 한국사회의 전반적인 부정부패와 연관이 있으며, 한국의 청탁문화와 스폰서 문화⁴⁴⁾는 부정부패와 심각하게 연관되어 있으며, 법률에 의한 부패규제는 부정청탁 등에 대한 근본적인 대책이 될 수 없으며 미국 등의 로비스트 양성화 법안이 필요하

42) 박한철(62·사법연수원 13기) 헌법재판소장은 국민권익위원회 측에 "언론인과 사립학교의 경우 과도한 공권력 개입이라고 볼 수 있지 않는가"라고 질문하자 국민권익위원회 측은 "위축효과가 현실적으로 나타난 것은 현재까지 없다"며 "민주화가 이뤄진 현재 사회에서 공권력을 남용해 언론 및 교육에 대한 자유를 침해하는 시대가 아니라고 판단된다"고 답했다. 출처 현재 김영란법 공개변론 2015.12.10 뉴시스

43) 김영란법'에 언론을 포함해 언론의 자유를 침해하고 언론의 활동을 위축시킬 수 있다는 우려를 제거하는 법률 개정 작업이 요청 언론의 취재영역에 대한 사법적 개입은 최소화하되 불가피한 규제는 기존의 형사법 체계로 다루는 것이 바람직하다는 주장 - 출처 언론학적 관점에서 본 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 위헌성, 언론법학회 이승선 2015 언론과 법

44) 검찰에만 '스폰서 문화'가 있는 이유 검사끼리 회식을 할 때 소속 부서의 부장 검사나 그 자리의 최고참 검사가 돈을 내는 관행이 그런 예다. 이 회식비를 뒤에서 대주는 사람이 바로 스폰서다. 검사들이 정작 자기들이 스폰서로부터 받는 향응이나 촌지에 대해선 대가성을 아주 엄격하게 해석해 대가성의 그물에서 빠져나가려 한다. 스폰서의 청탁(請託)을 들어줬다고 해도 그 직접적인 대가로 돈을 받지 않았다면 과거에 받은 접대와 촌지는 문제가 되지 않는다는 식이다. 2010.05.03 조선일보

며, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”에 의해 공무원과의 식사비가 3만원 이하로 한정되는 비현실적이라고 본다.

<표 14> 유형3이 동의하는 대표 문항

2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.	2.064
17	세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관이 깊다.	1.668
26	법에 의한 부패규제는 부패 근절의 근본적인 대책이 될 수 없다.	1.586
16	미국 등에 있는 공공기관 업무를 담당하는 로비스트를 양성화하는 법안이 필요하다.	1.261
10	김영란 법으로 인해 공무원과의 식사비가 3만원 이하로 한정되는 것은 비현실적이다.	1.091

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 13, 3, 4, 6, 30 문항으로 사법부나 경찰 등 법집행 기관, 그리고 거주 지역을 관할하는 지방공무원이 공정하고 깨끗하지 않다고 보는 등 공직사회가 청렴하지 않은 것으로 인식하고 있다. 또한 한국의 접대문화가 의사소통 협력에 필요한 것이라고 보지 않고 있으며, 이에 관해서는 로비스트 양성화 등 제도개선이 필요하다고 본다. 다만 금품 수수가 결부되지 않는 부정청탁에 대한 처벌에 대하여는 동의하지 않는다.

<표 15> 유형3이 비동의하는 대표 문항

13	한국사회의 적당한 접대문화는 의사소통과 협력을 위해 필요하다.	-1.586
3	사법부는 공정하고 깨끗하다.	-1.548
4	경찰은 공정하고 깨끗하다.	-1.548
6	거주하고 계시는 지역의 지방공무원은 공정하고 깨끗하다.	-1.500
30	공무원 A는 건축물 인허가를 담당하면서, 고교 선배인 건축사 B로부터 건축허가가 날 수 있도록 도와 달라는 부탁을 받았으나, B로부터 어떠한 금품 등을 제공받지는 않았지만 A와B 모두 강력히 처벌하여야 한다.	-1.274

위에서는 보는 바와 같이, 유형 3 <개혁적 인식 관점>은 사법부, 법집행기관 및 공무원조직이 깨끗하지 않다는 인식하에 세월호 참사 이후 국회에서 통과되어 2016. 9. 시행이 예정되어 있는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률” 등 법률에 의한 부패 규제만으로는 문제해결에 한계가 있다고 본다. 이 관점에서는 부정청탁 등에 의한 부패문화를 한국의 접대문화 등과 연계시키며 또한 한국사회의 전반적인 부패로 인해 세월호 참사 등의 문제가 발생한다는 인식하에 이에 대한 근본적인 대책마련이 필요하다는 입장이다. 다음은 이 관점을 지닌 연구대상자를 인터뷰 한 내용의 일부이다.

“부패도 어느 사회의 문화이며 법률에 의한 규제로는 한계가 있으며 특히 동남아 등 후진국에서 부정부패에 대해 강력한 처벌법규가 존재하고 있음에도 현실적으로 부패문제가 심각한 것을 보면 새로운 대책이 필요하다. 미국 등 선진국에서는 민간과 공공부분간의 투명한 의사소통을 위한 로비스트 법 등 현실적인 제도를 두고 부패에 대해 강력한 처벌을 함으로써 사회의 투명성을 높여가는 정책을 검토해 볼 필요가 있다. 현실을 무시한 이상적인 법률은 결국 실패하거나 실효성이 적어 근본적인 대책으로는 미흡하다. 세월호 참사는 부정청탁, 관피아 등 한국사회의 특유한 부패문화가 초래한 사회적 재앙으로 이와 같은 사태가 다시 재발하지 않도록 하고 안전한 한국사회를 만들기 위해서는 법률 규제 외에도 사회전반에 걸쳐 근본적인 대책이 필요하다. 세월호로 희생된 수많은 학생들을 생각하면 답답해지며 이와 같은 사태를 초래한 문제에 대한 근원적인 대책이 반드시 마련되어야 한다.”

이에 부합하는 예는 민간확대론⁴⁵⁾, 개혁론⁴⁶⁾ 등이 있다.

45) 김영란 前 국민권익위원장 “이해충돌조항 빠져 '반쪽 법안'" "민간분야 부패도 매우 심각하다"면서 "공직사회 부패 문제를 새롭게 개혁하고 2차적으로 기업, 언론, 금융, 사회단체를 포함하는 모든 민간분야로 확대하는게 효율적이고, 범위와 속도,

5. 유형4 법규제 선호 관점

요인분석을 통해 확인한 부정청탁에 대한 다섯 번째 인식 유형은 <법규제 선호 관점>으로 한국의 청탁문화 등은 부정부패와 연관되어 있으며, 또한 한국사회의 부정부패는 심각한 사회 문제를 야기하며 이에 대해 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 시행 등 법률에 의한 규제를 선호하는 관점이다.

제4 유형이 가장 동의하는 5개의 문항은 1, 2, 12, 17, 18 문항이며 김영란 법으로 알려진, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 하며, 위 법에 규정된 부패 신고자에게 포상금 등을 지급하는 제도에 찬성하며 백화점 등의 상품판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행되어야 한다고 본다.

<표 16> 유형4가 동의하는 대표 문항

1	속칭 김영란법 이라 하는 “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 한다.	1.696
2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.	1.696
12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.	1.558
17	세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관이 깊다.	1.353
18	김영란법에 규정된 부패 신고자에게 보상금 또는 포상금을 지급하는 제도에 찬성한다.	1.223

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 30, 25, 29, 32, 26

방법의 문제는 따로 사회적 합의를 도출해야 한다. "부패는 지금까지 우리나라 경제의 발목을 잡아왔다"며 "부패는 불공정과 불평등을 낳았다. 반부패는 큰 그림에서 경제도약을 가져올 것" 조선일보 2015.03.10

46) 국가개혁 개혁은 누가 하나, 304명의 목숨을 앗아간 세월호 참사가 남긴 국가적 숙제요 화두다. 자신의 이익을 챙기는 관(官)피아의 검은 결탁은 구조적인 부패를 남기고 법(法)피아, 정(政)피아는 그들에게 맡겨진 공권(公權)을 국민 안녕을 위해 쓰지 않으니 범죄집단에 붙는 '마피아'라는 이름이 붙었다. 세계일보 2014.07.21

문항으로 “법에 의한 부패규제는 근본적인 대책이 될 수 없다.” 의견에 반대하며 나아가 김영란 법으로 알려진, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 규정은 공직자에게 과도한 규제로 보지 않으며 또한 시민의 자유를 지나치게 침해한 것으로 보지 않는 입장이다. 그러나 금품과 결부되지 않은 건축 인허가 청탁을 한 선배나 청탁을 받은 공무원에 대한 처벌에 등 지나친 처벌에 대하여는 반대하는 입장이다.

<표 17> 유형4가 비동의하는 대표 문항

30	공무원 A는 건축물 인허가를 담당하면서, 고교 선배인 건축사 B로부터 건축허가가 날 수 있도록 도와 달라는 부탁을 받았으나, B로부터 어떠한 금품 등을 제공받지는 않았지만 A와B 모두 강력히 처벌하여야 한다.	-1.629
25	공직자라는 이유만으로 김영란법에 의해 과도한 규제를 받는 것은 너무 가혹한 처사이다.	-1.624
29	자신의 배우자가 직무와 관련하여 100만원의 금품을 수수하였다는 사실을 3달 뒤 알았지만 배우자의 강력한 반대로 소속기관에 이 사실을 알리지 않은 행위는 엄격히 처벌 받아야 한다.	-1.494
32	김영란법의 과도한 규정은 오히려 시민의 자유를 지나치게 침해할 것이다.	-1.287
26	법에 의한 부패규제는 부패 근절의 근본적인 대책이 될 수 없다.	-1.156

위에서는 보는 바와 같이, 유형 4 <법규제 선호 관점>은 한국사회의 부정청탁 등 부패문제에 대해 법률에 의해 해결되어야 한다는 입장이다. 이 관점은 한국사회의 투명성 제고 및 전반적인 부패문제 해결을 위해서 고려될 수 있는 여러 다양한 정책수단 중에서 법률에 의한 규제를 선호하는 입장이다. 그러나 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 시행에 있어 청탁을 하였다는 사실만으로 처벌하는 등 과도한 규제에 대하여는 비판적인 입장을 나타내고 있다. 다음은 이 관점을 지닌 연구대상자를 인터뷰 한 내용의 일부이다.

“민주주의 사회에서 부정부패를 해결하는 방법은 국회의 입법절차를 거쳐 시행되는 법률에 의하는 것이 가장 바람직하다. 법률

을 통해서 부정청탁 등을 규제하는 것이 민주주의와 맞을 뿐만 아니라 법률에 의하지 아니하고는 공직자 등에 대한 효과적인 규제를 할 수 없기 때문이다. 법치주의에 의할 경우 과도한 처벌사례를 지양하고 법의 원리, 원칙에 맞게 부정청탁 등에 대해 규제하거나 형사적인 제재를 할 수 있다.”

이 관점에 부합하는 예로서 법제도에 의한 사회문제해결론⁴⁷⁾ 등이 있다. 민주국가에서는 국민의 권리를 제약하거나 의무를 부과하는 경우 국회가 제정한 입법에 의하고 있다.

6. 유형5 현실적 접근 관점

요인분석을 통하여 얻은 부정청탁 등에 대한 여섯 번째 인식 유형은 <현실적 접근 관점>으로 한국사회의 청탁문화는 부패문화와 연관되어 있다고 인식하면서도 한국사회의 접대문화는 의사소통을 위해 필요하다고 보며 비현실적인 과도한 규제에 대해 신중한 입장을 견지하는 한편 세월호 참사의 원인으로 한국사회의 부패를 지목하는 등 현실적인 접근을 하려는 관점이다.

제5 유형이 가장 동의하는 5개의 문항은 10, 28, 2, 13, 17 문항이며 김영란 법으로 인해 공무원과의 식사비가 3만원 이하로 한정되는 것은 비현실적이라는 의견에 동의하는 등 이념적인 관점과는 달리 현실적인 접근방법 등에 입각한 인식유형으로 볼 수 있다.

47) 국민권익위원회 위원장은 "고질적인 청탁 관행이나 유리한 일처리를 바라는 의식을 바꾸고 사회 전반의 청렴문화 확산을 위한 제도적 해결책이 바로 이 부정청탁 금지법"이라고 소개했다(부정청탁금지법, 청렴사회의 이정표 2015.4.24. 서울신문)

<표 18> 유형5가 동의하는 대표 문항

10	김영란 법으로 인해 공무원과의 식사비가 3만원 이하로 한정되는 것은 비현실적이다.	1.887
28	건설공무원 A는 대학 선배인 건설사 B부장의 청탁을 2번 거절하였다. 이후 소속기관장에게 이러한 사실을 알리지 않은 사실이 적발되어 징계를 받았는데 이는 너무 가혹한 처사이다.	1.813
2	한국의 청탁문화와 스폰서 문화가 부정부패와 심각하게 연관되어 있다.	1.250
13	한국사회의 적당한 접대문화는 의사소통과 협력을 위해 필요하다.	1.186
17	세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관이 깊다.	1.176

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 8, 31, 7, 11, 24 문항으로 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 현실 규정을 받아들이면서, 언론인 및 교직원을 위 법의 적용대상으로 한 것에 대한 비판적인 견해에 반대하며, 현재의 법률 규정과는 달리 “김영란 법에 공직자의 배우자 뿐만 아니라 가족의 범위를 확대해야 한다”는 의견에도 반대하는 입장이다.

<표 19> 유형5가 비동의하는 대표 문항

8	교직원을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	-1.887
31	김영란법에 의해 언론인 및 사립학교 교원이 처벌대상에 포함되는 것은 민간영역에 대한 공권력의 과도한 침해이다.	-1.887
7	언론인을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	-1.333
11	김영란 법으로 인해 골프장, 술집 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.	-1.323
24	김영란법에 공직자의 배우자뿐만 아니라 가족의 범위를 확대해야 한다.	-1.186

위에서는 보는 바와 같이, 유형 5 <현실적 접근 관점>은 한국사회의 부정청탁 등 부패문제에 대한 현실적 인식을 토대로 하여 국회에서 통과된 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 규정들에

대해 대체적으로 수용하는 입장을 나타내고 있다. 다음은 이 관점을 지닌 연구대상자를 인터뷰 한 내용의 일부이다.

“서울 등 일부 물가가 비싼 지역과 식사비 등이 저렴한 곳을 같이 규제하는 것은 비현실적이므로, 부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률의 시행령을 제정할 때에 서울 등 물가가 비싼 지역은 식사비 상한을 5~10만원 이내로 하고, 물가가 다소 저렴한 지역은 3만원 이내로 하는 등 지역별로 차등을 두어 법률의 시행이 현실성이 있어야 하며 또한 한국사회에서 사회 관념의 범위에 맞는 접대문화는 의사소통과 협력을 위해 필요하므로 이를 허용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 선진국으로 가기 위해서는 현재의 부정부패와 연관된 청탁문화에 대한 규제는 필요하며 이와 같은 부정부패는 현재 한국사회의 여러 문제의 원인이 되고 있으며 이에 대한 대책이 필요하나 현실을 고려하여 시행되어야 한다. 언론 및 교직원의 부패도 심각하므로 이에 대한 규제도 이뤄져야 한다. 특히 언론의 경우 공공기관 또한 사기업에 의한 기자의 접대문화와 청탁에 의한 기사 작성 관행이 있는 것으로 알고 있는데 이러한 점도 시급히 개선되어야 한다.”

“행사 등 홍보성 기사를 언론에 내기 위해서는 해당 라인을 통하여 수십만원을 주는 것은 기본이며, 이러한 청탁 등이 없이는 홍보성 언론보도는 이뤄지지 않고 정기적으로 기자들과 식사나 술 자리를 하는 것은 업무를 하기 위해 필수적이며 이와 같은 관계를 형성해 놓지 않으면 기사로 인한 불이익이 언제든지 있을 수 있다. 청탁금지법에 의해 언론 접대 문화가 개선될 것으로 기대하고 있다.”

이 관점에 부합하는 예는 수사권 남용 우려⁴⁸⁾, 과잉입법론⁴⁹⁾, 경제 등 현실고려입장⁵⁰⁾ 및 현실적 수정론⁵¹⁾ 등이 있다.

7. 유형6 법집행 효과기대 관점

요인분석을 통하여 얻은 일곱 번째 인식 유형은 <법집행 효과 기대 관점>으로 반부패 정책으로 도입된 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 집행으로 부패 근절 정책이 긍정적 효과를 나타낼 것으로 기대하여 조속히 시행되기를 바라며 위 법령이 부패 척결에 도움이 될 것이라며 정부 정책의 효과에 대해 기대하는 입장이다.

제6 유형이 가장 동의하는 5개의 문항은 1, 17, 4, 12, 19 문항이며 세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관되어 있다는 인식을 하면서 국회에서 제정된 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 한국의 부패 척결에 많은 도움이 될 것이라는 의견에 동의하며 이 법이 조속히 시행되어야 한다고 본다. 부정청탁금지법으로, 백화점 등의 상품 판매가 위축되어도 엄격히 집행해야 한다는 입장이다.

48) 이기우 인하대 교수(법학전문대학원)는 “검찰과 경찰의 자의적인 법 적용 가능성이 높고 수사 권한이 남용될 우려가 있다”고 지적했다. 임지봉 교수는 “지금도 정치적 사건에 대해 ‘표적 수사’라는 논란이 있는데 앞으로는 그런 사건이 훨씬 늘어날 것”이라고 말했다. 2015.03.09 한겨레21

49) 오영근 한양대 법학전문대학원 교수는 “뇌물수수 등은 기존 형법으로 충분히 처벌할 수 있다”며 “전형적인 과잉입법으로, 향후 이 법이 실효성을 잃은 ‘육상옥’ 법이 될 수 있다”고 말했다. 2016.05.10 문화일보

50) 박 대통령은 2016.4.26일 청와대로 45개 중앙언론사의 편집·보도국장들을 초청해 오찬 간담회를 열고 “김영란법에 대해서는 이대로 되면 우리 경제를 너무 위축시키지 않을까 하는 우려를 속으로 많이 했다”며 “국회 차원에서도 한번 다시 검토를 해 볼 수도 있지 않을까 생각하고 있다”고 밝힌 바 있다. 2016.04.26. 조선일보

51) 한국무역협회 회장 “김영란법 현실성 있게 다듬어야” “우리 사회를 맑은 사회로 만들자는 기본 취지에는 공감하지만, 지금은 의욕이 앞서 시행이 조금 어려운 부분까지 포함하고 있지 않나” “일정 규모 이상 식사하는 문제까지 정부가 법적 규제를 가할 경우, 행정력이 미치는 게 가능할지 의문이고 실제 확인하기도 힘들 것”이라며 “토론을 거쳐 실현 가능한 수준으로 다듬어야 한다”. 2016.5.22. 한국일보

<표 20> 유형6이 동의하는 대표 문항

1	속칭 김영란법 이라 하는 “부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률”이 조속히 시행되어야 한다.	1.702
17	세월호 참사는 한국 사회의 전반적인 부정부패와 연관이 깊다.	1.632
4	경찰은 공정하고 깨끗하다.	1.437
12	김영란 법으로 인해 백화점 등의 선물·상품권 판매가 위축되더라도 법을 엄격히 집행하여야 한다.	1.273
19	김영란 법은 한국의 부정부패를 척결하는데 큰 도움이 될 것이다.	1.268

이 관점에서 가장 동의하지 않는 의견은 Q설문 7, 9, 8, 5, 11 문항으로 “언론인과 교직원을 법 적용의 대상에 포함한 것이 지나친 규제”라는 의견에 반대하며, “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”이 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌 소지가 있다는 의견에 동의하지 않으며 또한 위 법의 집행으로 인해 골프장, 술집 등의 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이라는 우려에 대해서도 동의하지 않는 입장이다.

<표 21> 유형6이 비동의하는 대표 문항

7	언론인을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	-2.078
9	김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해하여 위헌소지가 있다.	-1.809
8	교직원을 김영란 법의 적용대상에 포함한 것은 지나친 규제이다.	-1.614
5	국회의원은 공정하고 깨끗하다.	-1.448
11	김영란 법으로 인해 골프장, 술집 영업이 어려워져 지역경제에 악영향을 끼칠 것이다.	-1.176

위에서는 보는 바와 같이, 유형 6 <법집행 효과기대 관점>은 우리 사회의 부정청탁 등 부정부패의 문제를 세월호 참사와 연계시켜 이해하면서 새로 제정된 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”에 대해 긍정적으로 평가하면서 위 법집행효과를 기대하고 있다.

다음은 이 관점을 지닌 연구대상자를 인터뷰 한 내용의 일부이다.

“ 한국사회의 부정부패를 척결하기 위해 최근 제정된 ‘부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률’은 우리 사회를 획기적으로 변화시킬 것으로 예상되며 벌써 많은 국가기관에서 위 법률의 제정 취지에 맞게 공무원 행동강령을 제정하거나 개정하여 시행을 준비하고 있다. 비록 시행 초기에는 기존의 선물주고 받기 관행이 근절되면서 백화점 등 선물 판매 등이 위축될 수 있으나 이는 일시적인 현상이며 이러한 단기적인 어려움이 있더라도 법률의 제정 취지에 따라 법령을 엄격히 시행해야만 한국사회의 고질적인 부정부패를 척결할 수 있으며 세월호 사고와 같은 부정부패와 연관된 참사가 재발될 수 있다.”

이에 부합하는 예로 법률에 따른 국민의식변화 기대효과 주장⁵²⁾ 등이 있다.

제 3 절 각 유형별 종합분석

지금까지 부정청탁 등에 대한 인식유형을 Q방법론을 활용하여 파악한 결과 모두 7개의 인식유형이 존재함을 확인할 수 있었다. 특히 유형 1-1 엄격한 규제 관점 및 1-2 규제완화 관점은 상호 대립되는 인식 유형이며 그 외 현실에 대한 고려 여부, 반부패 정책에 대한 수용 여부 및 부패에 대한 다양한 이해에 따라 여러 인식유형이 나타난 것으로 보인다. 연구결과를 정리하면 다음 <표 22>와 같다.

52) 김이수 헌법재판관은 "경조사비 등까지 제한을 두면 국가가 대규모의 조직을 만들어 체계적으로 국민을 감시해야 하는데 사회적 비용을 따져보면 비효율적이지 않은가"고 묻자, 권익위 측은 "여론을 수렴해 세부 사항을 결정하겠다"며 "법조문이 선언적인 의미를 가져 국민의 의식변화를 이끌어내는 효과도 기대하고 있다"고 답변 출처 현재 김영란법 공개변론, 2015.12.10 뉴시스

<표 22> 추출된 인식유형 종합

유형	특 성
1-1 엄격한 규제	<ul style="list-style-type: none"> 부정청탁 등 부패문화에 대해 엄격한 규제가 필요 경제에 부정적 영향을 미치더라도 청탁금지법 조속 시행
1-2 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> 속칭 김영란법은 국민의 자유를 지나치게 침해 부패문제를 법률에 의한 규제로 해결하는 데 반대입장
2 공공영역 제한	<ul style="list-style-type: none"> 부청청탁 등의 문제는 공직자 등 공공영역에 한정 규제 언론인, 교원을 규제하는 것에 대해 반대 입장
3 개혁적 인식	<ul style="list-style-type: none"> 한국사회의 부정청탁 등 부패 문제, 법규제만으로 한계 부패문제를 해결할 수 있는 근본적인 대책 필요
4 법규제 선호	<ul style="list-style-type: none"> 부정청탁 등 부패문제에 대해 법률 규제 방식 선호 과도한 처벌 등에 대하여는 신중한 입장
5 현실적 접근	<ul style="list-style-type: none"> 부정청탁 등 및 부패 규제에 대해 현실적인 인식 필요 법률규제 및 시행도 현실적인 측면 고려 바람직
6 법집행효과 기대	<ul style="list-style-type: none"> 부정청탁 등 금지법의 집행 효과에 대해 긍정적 기대 세월호 참사는 부정부패와 연관되므로, 법집행 필요

연구를 통해 발견된 7가지의 다양한 인식유형은 부정청탁에 대한 규제에 대해 상호대립 되거나 규제 범위와 방법에 대한 다양한 관점이 있음을 보여준다. 청탁금지법의 제정은 부패행위자나 부패에 대해 비용이나 위험을 높이고 부패로 인한 편익을 감소시키는 제도로서 기대되나 우리사회 오랜 연고주의 문화에 깃든 사람들이 어떠한 행태로 반응할지에 대해서는 예측이 어렵다. 결과적으로 한국의 부패문화에 어떤 영향을 끼칠 수 있을 것인지 즉 개혁적 입법을 통한 부패정책의 집행과 효과에 대해 많은 불확실성이 있다. 한편 위와 같은 불확실성의 원인 중 하나가 이해관계자들의 다양한 인식차이에 기인한 것이라면 이 연구에서 밝혀진 수범자들의 인식유형 등을 토대로 정책효과를 높일 수 있는 추가연구를 하거나 부정청탁 규제를 받는 수범자들의 인식변화를 유도할 수 있는 정책마련도 고려할 필요가 있을 것이다.

제 4 절 연구결과의 정책적 함의

1. 부정청탁에 대한 대립되는 인식

‘부정청탁’을 부패로 규제해야한다는 ‘1-1 엄격한 규제 유형’에 대해, ‘1-2 규제 완화 유형’은 불필요한 규제로 완화되어야 한다거나 ‘3 개혁적 인식 유형’은 법률규제의 실효성을 의심하거나, ‘5 현실적 접근 유형’은 현실을 고려한 법집행을 해야 한다며 비판적인 입장이다. ‘2 공공영역제한 유형’은 공공영역외의 민간 영역으로 볼 수 있는 언론 및 교원에 대한 규제에 부정적이다. 위와 같은 청탁금지법에 대한 반대인식은 위 법률의 직접 적용을 받는 공공영역 종사자, 언론인 및 교직원 외에도 간접적으로 적용을 받게 되는 국민들의 법률 준수, 즉 법률의 효과적 집행에 대한 순응문제가 제기된다. 나아가 헌법소송제기⁵³⁾, 법률개정 주장⁵⁴⁾, 법률재검토 필요주장⁵⁵⁾ 등으로 일부는 현실화 되었다.

2. 인식유형 연구의 정책적 함의

이 연구는 회색 부패로 분류될 수 있는 ‘부정청탁’에 대한 다양한 인식유형을 탐색하는 연구로서 위와 같은 여러 주관적 관점의 존재를 발견하기 위한 것이다. 이는 인간의 주관성을 변수로 보아 연구대상으로 하였으며 특정 정책에 대한 개별화된 주관적인 인식이 그 정책의 입안, 집행 및 평가에 영향을 미칠 수 있다는 것을 가정 하에 설문조사

53) 사학연합회도 김영란법 헌법소원, 사립유치원장도 헌법소원, 대한변협도 지난 3월 헌법소원 제기. 2015.06.24 뉴스1

54) 中企·소상공인 '김영란법'조속개정 촉구 2016.06.01 중소기업뉴스/ 전국 농협조합장, 대정부·국회 건의문 전달.."김영란법 농축산물 제외" 2016.06.07 뉴시스/ 외식중앙회 "김영란법, 식사값 3만원→5만원 상향 조정 필요" 2016.05.24 아시아경제

55) 공직윤리업무 주무부처인 인사혁신처장, "김영란법 문제점 많다"..부정적 입장 2016.06.01 국민일보 ; 靑, '김영란법' 개정검토 입장 재확인. 2016.05.10 머니투데이

및 분석을 통한 객관적인 방법으로 여러 가지 주관적인 인식유형을 발견하여 그 특성에 따라 분류하는 것을 주요 목적으로 하고 또한 후속 연구의 토대를 마련하는 것을 추구한다. 다만 본 연구에서 발견된 여러 인식유형이 다수의 언론기사나 헌법소송 등을 통해 표출되고 있다는 사실은 연구과정에서 발견된 인식유형의 존재를 뒷받침하는 유용한 자료가 되었다. 그러나 이와 같은 정책의 대상 집단에서 발견되는 다양한 인식유형이 부패정책의 집행과 평가 등 정책과정에서 어떤 영향을 미칠지에 대하여는 본 연구를 토대로 후속 연구가 이루어진다면 청탁금지법으로 대표되는 한국의 반부패정책의 효율적인 실행에 의미 있는 성과가 될 것으로 기대한다.

나아가 부정청탁은 한국 특유의 부패문화인 연고주의나 인맥 등과 깊게 연관되어 있으며 특히 한국의 전통문화 또는 상호 부조의 인식에 따라 허용되는 청탁과 부패로서 금지되는 부정청탁의 경계가 모호하다. 부정청탁을 금지하는 법률이 시행되는 2016. 9. 이후 법집행 사례들을 통해 그 경계가 확정되어 질 것으로 예측된다. 그러나 상당한 기간의 경과와 집적된 사례를 통해 구체화되는 위법한 부정청탁과 허용되는 청탁의 경계설정과 별도로 이론적 연구를 통해 이를 구분하는 노력도 필요하다. 본 연구는 회색부패인 부정청탁에 대한 직·간접적인 수범자들을 대상으로 부패인지 여부를 포함한 주관적 인식유형을 객관적인 연구방법을 통해 자료를 수집하여 분석함으로써 한국의 전통문화인 상호부조의 하나로 허용될 수 있는 청탁과 새로 제정된 법에 의해 금지되는 부정청탁의 경계를 설정하는데 기여하고 직접 규율대상이 되는 공공영역 종사자, 언론인, 교직원과 간접적으로 수범자가 되는 국민들의 부패에 대한 인식전환에 도움을 주어 반부패 정책이 효과적으로 집행되어 정책목적 달성에 기여할 것으로 기대된다. 미국의회도서관에서도 2015. 4. 한국에서 부정청탁금지법이 논란이 많은 가운데 통과되었다고 보고된 점⁵⁶⁾을 참고하면 외국에서도 그 집행이 쉽지 않다는 점을 인식하고

56) Library of Congress Law Library of Congress Global Legal Monitor Date: April

있는 것으로 보인다. 또한 McMahan, Rachel(2005)에 의하면 전환기의 정책에 대한 순응은 관련 이해당사자의 정책에 대한 인식에 영향을 받는다고 한다. 이 점에 비추어 보면 회색부패인 부정청탁을 새로이 규제한다는 점에서 청탁금지법도 전환기의 정책으로 본다면 이 정책으로 직접 규제를 받게되는 공공영역 종사자 및 직·간접적으로 영향을 받는 국민이나 경제영역 종사자의 부정청탁에 대한 인식여부는 반부패 정책의 순응에 영향을 미칠 가능성도 있다. 따라서 향후 다양한 주관적 인식유형과 정책순응과의 상관관계 연구 또는 특정 정책에 대한 주관적 인식이 정책 효과에 미치는 영향(효과) 분석 등의 연구가 이루어진다면 좋을 것이다.

결론적으로 부정청탁을 부패로 규정하여 처벌하는 청탁금지법의 강화된 법률과 처벌 체계는 부패행동에 따른 추가적인 비용을 발생시켜 부패행동에 부정적인 인센티브로 작용할 것으로 예측된다. 그러나 본 연구에서 확인된 다양한 인식유형은 오랫동안 지속되어온 한국사회의 특유한 부패문화와 결합되어 수범자의 정책순응(compliance)에 영향을 미치게 되어 한국의 부패정책의 변수요인으로 작용할 것으로 보이며, 또한 위 법의 수범자들의 순응도(Compliance)⁵⁷⁾에 따라 정책의 성패가 영향을 받을 것으로 예상된다.

16, 2015 한국 : 논란인 부패방지법 제정(Apr. 16, 2015) On 2015.3.26, 한국의 대통령 박근혜는 부패방지법을 제안하였고(법안 번호 13278 (2015.3.27), 한국의 법제처 웹사이트 참조). 위 법은, 대한민국 헌법의 위반논란에도 불구하고, 2015. 3. 3. 국회에서 여야의 동의를 받아 처리되었다. (*Park Sanctions Controversial Antigraft Bill*, KOREA HERALD (Mar. 26, 2015).)

57) 정책순응(policy compliance)은 권위 있는 정책지시를 실행에 옮기는 과정(Nakamura & Smallwood, 1980), 정책집행자 및 정책 대상 집단이 정책에서 요구하는 행태를 따르는 것(이종수, 2009) 등으로 정의된다. 즉, 정책을 입안하고 이를 집행하는 일련의 과정에 있어서 특정행태를 요구한다는 것은 사업의 성공적 추진의 기본 요건들에 대한 순응을 요구하는 것이다. 따라서 순응은 정책의 성공적 추진을 위한 필수적 조건이라 할 수 있다 - 「한국정책과학학회보」 제19권 제3호 정책대상 집단의 정책불응이 정책변동에 미치는 영향과 정책성과와의 관계: 박영민(한국지역정보개발원)

제 5 장 결론

1. 연구의 요약과 정책적 시사점

이 연구에서는 한국사회 특유의 부패유형으로 나타나는 부정청탁 등에 대한 인식유형을, 2016. 9 시행을 앞둔 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률” 등과 연계하여 Q 방법론을 활용하여 분석하였다. 부정청탁 등에 대한 인식유형을 분석함에 있어 설문대상을 학계, 법조계, 정치직역, 공무원(경찰관 포함), 일반 시민 등 규제대상 그룹별 및 직업 등을 고려하여 선정하였다. 또한 부정청탁 등에 대한 Q설문을 작성함에 있어 부정청탁 등으로 대표되는 한국의 부패문화와 연관된 법률, 세월호 참사, 최근 논란이 되는 주제 등을 포함하여 분류한 다음 총 32개의 설문을 작성하였다. 위 설문을 분석한 결과 부정청탁 등을 보는 7개의 인식유형을 발견하였고 각각 유형에 따른 부패 인식의 차이점과 특수성을 확인하였다. Q방법론을 통해 도출된 유형 7개 중 4개 유형에서 한국사회의 전반적인 부정부패와 세월호 참사가 연관이 있다는 인식을 하고 있다는 점이 확인되었으며 부패에 대해 법에 의한 규제를 반대하는 1-2 유형 외의 다른 모든 인식유형에서는 부정부패에 대한 법적 규제를 적극적으로 지지하거나 그 필요성을 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 법률 제정부터 지금까지 논란이 제기되었던 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률” 규제 내용에 대하여는 다양한 인식 유형이 나타났다. 특히 법률의 적용범위에 포함되었던 언론인과 교직원에 대하여서는 규제대상에 포함되는 것이 타당하다고 보는 “엄격한 규제관점”유형 등과 함께 이를 반대하는 “규제완화 관점” 등 유형이 대립되어 나타나는 점은 현실에서 이를 찬성하는 견해와 위헌 헌법소송의 제기로 표시되는 반대 견해가 본건 연구에서 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 다양한 인식유형의 발견은 김영란법으로 불리어지는

“부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률” 및 부정청탁 등에 대한 논란이 많다는 것을 방증하는 것으로 볼 수도 있다. 나아가 이와 같은 많은 논란 즉 헌법소송 제기, 법개정 논의 및 관련 이익단체의 반발 확산은 법률 규제를 통한 부패 정책이 제대로 성공할지 여부에 대해 불확실성을 증가시키고 있다. 부패에 대한 인식유형의 연구는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 실효성 및 세월호 사건으로 촉발된 한국의 부패문화(속칭 관피아를 포함)의 근절을 위한 국가정책의 효과를 파악하는데 유용한 연구방법이 될 것으로 본다.

본 연구의 의미 및 기대효과는 첫째, 부정청탁 등과 관련된 부패 및 이에 대한 입법에 의한 대응, 약칭 청탁금지법에 대한 인식은 개인에 따라 다양하게 나타나고 있으며 이와 같은 부정청탁에 대한 다양한 시각은 사회적인 논란의 원인이 될 수 있고 나아가 이는 새로운 사회적 갈등요인이 될 수 있다. 보다 구체적으로 법 시행 과정에서 저항이 있거나 집행에 어려움이 있을 수 있다. 둘째 2014년 4월 세월호 사건 이후 연고주의와 결합된 관피아 문제와 부정청탁이 근절되어야 한다는 기본적인 사회적인 합의는 도출된 것으로 보이나 다만 이에 대한 대응을 어떻게 해야 하는지에 대해서는 여러 시각이 존재하므로 한국사회의 부패문제에 대한 정책연구는 계속되어야 할 것으로 보인다. 셋째 인식유형 분석과정에서 나타난 다양한 의견들 예컨대, “세월호 참사는 한국사회의 전반적인 부정부패와 인과관계가 있다”, “부패 규제(청탁금지법)는 경제에 악영향을 끼칠 것이다(또는 인과관계가 있다)”, “한국의 청탁문화는 부정부패와 연관되어 있다”, “청탁금지법은 한국의 부정부패를 척결하는데 효과가 있다”, “법에 의한 부패규제는 근본적인 대책이 될 수 없다”등 각각 연구가설이 될 수 있고 이는 후속 연구가설 설정에도 도움이 될 것으로 기대한다. 즉, 후속 연구에서는 본 연구에서 나타난 인식유형을 토대로 연구문제를 설정하거나 발견된 인식유형의 틀이 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구의 한계와 추가 연구방향

이 연구에서는 “부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률”의 직접 규제대상인 공무원, 언론인 및 학계(교직원)를 주요 연구대상으로 하여, 경제인을 포함시키지 않았으나 전경련, 유통업계 종사자, 요식업계 관련자, 농축산인들도 식사비 및 선물 규제와 관련하여 위 법령의 시행과 직간접적으로 연관되어 있는 것으로 나타나고 있다. 본 연구는 부정청탁과 직접 이해관계가 발생한 경제직역 그룹은 연구대상으로 포함하지 않은 한계가 있다. 경제가 어려워짐에 따라 국가 정책결정에서 경제에 미치는 영향이 중요해지며 국민의 경제에 대한 관심도 높아지고 있으므로 앞으로는 경제관련자들도 포함한 인식도 조사를 하는 것도 필요하며, 청탁금지법 시행 전과 후에 각각 인식도 조사를 한 다음 이를 비교하여 분석하는 것도 의미있는 연구가 될 것으로 보인다.

나아가 향후에는 부패에 대한 인식유형에 따른 부패근절 정책(부패근절 관련 법령상 규제)의 실효성 정도를 측정할 수 있는 연구가 이뤄지길 기대한다. 특히 청탁금지법에 대하여는 이미 언론과 교원단체, 경제 단체 등에서 법 시행에 대한 반대의견을 표시하면서 개정 필요성을 제기하거나 헌법 소송을 제기한 점에 비추어 법 시행과정에서 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이와 관련 부패근절 정책수단으로서 관련 법령의 집행비용 및 그 효과성에 대한 연구가 이뤄진다면 향후 김영란 법을 통한 반부패정책의 평가와 다른 주요한 정책의 입안 및 집행계획의 수립에 있어 매우 유용할 것으로 판단된다. 그리고 위 청탁금지법의 시행 후 나타나는 실제적인 여러 문제점들에 대해서도 후속적인 심층사례 연구도 필요하다. 이와 같이 특정 정책에 대한 사전 인식유형 연구, 인과관계 검증 및 사례 연구가 집적된 경우 이들 연구가 통합 분석되어 현재의 복잡다단한 사회현상에 대응할 수 있는 효과적인 정책수단이 마련되는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

<별표 1-1> 2016년도 반부패 수범사례 및 세부내용

지정 번호	수범사례	실시기관
1	부서별 청탁등록 대상업무 및 청탁유형 설정	공무원연금공단
2	직위별·직무별 청렴행동 수칙 제정 및 실시	근로복지공단
3	재직자와 직무관련 퇴직자간 불필요한 사적 접촉 제한	한국환경공단 등
4	직무관련자에게 협찬 요구 행위 금지	대검찰청, 경찰청
5	사건관계인(직무관련자)과 부적절한 사적접촉 제한 등	건강보험심사평가원
6	직무관련 정보를 이용한 거래 금지 등 직무상 비밀이용 금지	한국수출입은행
7	비위행위 징계처분자 전보조치, 청렴교육 규정	공정거래위원회
8	부패공익신고 방해 및 신고자보호 위반자 구체적 처벌기준 도입	우체국금융개발원
9	청렴 평가제도(마일리지 등)의 승진시 가점, 표창, 포상 연계	한국남부발전
10	퇴직공무원 윤리규정 마련	공정거래위원회
11	입찰시 퇴직자 영입현황 확인서 제출 의무화	한국수력원자력
12	직무관련자와 골프 금지 명문화 (부득이한 경우 사전사후 신고)	공정위, 보훈처 등
13	공용재산 사적사용 시 징벌적 손해배상	한국서부발전
14	감사사례를 DB화 기관 홈페이지를 통해 공개	한국화학연구원
15	입찰 참가자 대상 부패행위 신고제도 공개 의무화	한국동서발전
16	기관장 및 고위직 공무원이 선도하는 청렴교육 실시	국세청, 해수부 등
17	직무연수과정 중 일정 시간을 청렴교육에 배정	국가보훈처
18	외부전문가 감사인력 Pool 구성·운영	경기도 부천시

- 출처 국민권익위원회

<별표 1-2> 청탁유형 설정 및 부적절한 사적 접촉 제한

△ **부서별 청탁 등록 대상 업무 및 청탁유형 설정**(공무원연금공단) - 청탁 가능성이 높은 28개 업무 51개 유형을 선정, 청탁 대응 가이드라인으로 활용
- 고위험 부패에 대한 사전, 자율 점검으로 부패 예방

△ **사건 관계인 사적 접촉 제한**(검찰청) 사적접촉 제한을 통한 부패 소지 차단

○ 사건 관계인 등과의 **사적 접촉 제한 기준을 구체화**

- 자신이 취급하는 사건의 피의자, 피해자 등 사건 관계인 기타 직무와 이해관계가 있는 자와 정당한 이유없는 사적 접촉을 제한
- ‘자신이 취급하는 사건’과 ‘기타 직무와 이해관계가 있는 자’에 대한 명확한 기준 마련

※ **취급중인 사건의 범위** : △내사·수사하고 있는 사건, △공판이나 송무에 관여하고 있는 사건, △형이나 구속의 집행 또는 집행정지를 지휘하는 사건, △수사·공소심의위원회의 위원으로 참여하여 결정에 관여하는 사건, △직근 상급자 경우 소속 검사가 이상의 사건을 담당하고 있는 사건

※ **기타 직무와 이해관계가 있는 자** : △ 법인, 그 법인의 대표이사 또는 지배주주가 사건 관계인인 경우 그 회사의 임원, △ 조합 또는 조합장이 사건 관계인인 경우 그 조합의 임원, △ 사건 관계인의 가족, △ 그 밖의 검사의 처분에 따라 사건 관계인과 이해관계를 같이 하는 자

○ **사적 접촉의 유형**을 구체적으로 제시

- 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자와 함께 **골프나 사행성 오락**을 하거나 **식사나 여행**을 하는 것
- 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자와 **회합이나 행사**를 하는 것
- 사건 관계인 기타 직무와 이해관계 있는 자 또는 그 가족이 **경영하는 업소에 출입**하는 것

○ 사적 접촉의 **예외 사유인 ‘정당한 이유’를 명확화**

- **정책 수립이나 의견 교환 등 직무 수행**을 위해 필요한 경우/ 공공기관 또는 민간기관과의 **업무 협의**가 필요한 경우/ **동창회, 친목 모임, 종교행사** 등에서 사건 관계인이나 기타 직무와 이해관계가 있는 자를 부득이 접촉한 경우/ 사건 관계인이나 기타 직무와 이해관계 있는 자가 **참석한 사실을 알지 못한 상태에서** 그가 참석한 행사 등에서 접촉한 경우 / 기타 사회 상규에 위반되지 않는 경우

- 출처 국민권익위원회

<별표 2> 청탁금지법 시행령 입법예고(案)

국민권익위원회 공고 제2016-14호

「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 시행령」을 제정함에 있어 그 제정이유와 주요 내용을 국민에게 미리 알려 이에 대한 의견을 듣고자 「행정절차법」 제41조에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2016년 5월 13일 국민권익위원회위원장

1. 제정이유

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 의 제정(법률 제13278호, 2015. 3. 27. 공포, 2016. 9. 28. 시행)에 따라 부정청탁 및 수수 금지 금품등의 신고 처리 등에 필요한 사항, 원활한 직무수행, 사교 의례 부조 목적으로 제공되는 음식물 경조사비 선물의 가액, 외부강의 등의 사례금 상한액 등 법률에서 대통령령에 위임한 사항과 그 밖에 법 시행에 필요한 사항을 규정하기 위함

2. 주요내용

- 윤리강령(안 제2조) 사립학교, 학교법인 및 언론사 소속 공직자등이 준수해야 할 윤리강령을 내부규정으로 정할 수 있는 근거 및 공공기관의 자체 윤리강령의 제정에 대한 위원회의 지원 근거 등에 대해 규정

- 금품등의 수수 금지(안 제6조, 제9조)

1) 원활한 직무수행, 사교·의례·부조의 목적으로 제공되는 음식물, 선물, 경조사비의 가액을 각각 3만원, 5만원, 10만원으로 규정

2) 외부강의등의 대가로서 받을 수 있는 사례금의 상한액을 공직자와 공적업무종사자로 차등하여 규정

3. 의견제출

위 제정안에 대하여 의견(찬성 또는 반대 의견과 그 이유)이 있는 기관, 단체 또는 개인은 2016년 6월 22일까지 의견서를 국민권익위원회위원장(참조 : 청렴총괄과)에게 제출하여 주시기 바랍니다.

<별표 3> 부정청탁 관련 법률조항

□ 부정청탁 금지(제5조)

① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니된다.

1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령(조례·규칙을 포함한다. 이하 같다)에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

2. 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경·면제하도록 하는 행위

3. 채용·승진·전보 등 공직자등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위

4. 법령을 위반하여 각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위

5. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위

6. 입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위

7. 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락되도록 하는 행위

8. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위

9. 공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위

10. 각 급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위

11. 질병검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 업무에 관하

여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

12. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위

13. 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위

14. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

15. 제1호부터 제14호까지의 부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자등이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 「청원법」, 「민원사무 처리에 관한 법률」, 「행정절차법」, 「국회법」 및 그 밖의 다른 법령·기준(제2조제1호나목부터 마목까지의 공공기관의 규정·사규·기준을 포함한다. 이하 같다)에서 정하는 절차·방법에 따라 권리침해의 구제·해결을 요구하거나 그와 관련된 법령·기준의 제정·개정·폐지를 제안·건의하는 등 특정한 행위를 요구하는 행위

2. 공개적으로 공직자등에게 특정한 행위를 요구하는 행위

3. 선출직 공직자, 정당, 시민단체 등이 공익적인 목적으로 제3자의 고충민원을 전달하거나 법령·기준의 제정·개정·폐지 또는 정책·사업·제도 및 그 운영 등의 개선에 관하여 제안·건의하는 행위

4. 공공기관에 직무를 법정기한 안에 처리하여 줄 것을 신청·요구하거나 그 진행상황·조치결과 등에 대하여 확인·문의 등을 하는 행위

5. 직무 또는 법률관계에 관한 확인·증명 등을 신청·요구하는 행위

6. 질의 또는 상담형식을 통하여 직무에 관한 법령·제도·절차 등에 대하여 설명이나 해석을 요구하는 행위

7. 그 밖에 사회상규(社會常規)에 위배되지 아니하는 것으로 인정되는 행위

□ 금품 등의 수수금지(제8조)

제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.

③ 제10조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다.

1. 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품 등

2. 원활한 직무수행 또는 사고·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등

3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등

4. 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등

5. 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등

6. 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등

7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등

8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등

④ 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등(이하 "수수 금지 금품등"이라 한다)을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

<별표 4-1> 부패신고자 보호 및 보상 관련 법률조항

제15조(신고자등의 보호·보상) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 신고 등(이하 "신고등"이라 한다)을 하지 못하도록 방해하거나 신고등을 한 자(이하 "신고자등"이라 한다)에게 이를 취소하도록 강요해서는 아니 된다.

1. 제7조제2항 및 제6항에 따른 신고
2. 제9조제1항, 같은 조 제2항 단서 및 같은 조 제6항에 따른 신고 및 인도
3. 제13조제1항에 따른 신고
4. 제1호부터 제3호까지에 따른 신고를 한 자 외에 협조를 한 자가 신고에 관한 조사·감사·수사·소송 또는 보호조치에 관한 조사·소송 등에서 진술·증언 및 자료제공 등의 방법으로 조력하는 행위

② 누구든지 신고자등에게 신고등을 이유로 불이익조치(「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다. 이하 같다)를 해서는 아니 된다.

③ 이 법에 따른 위반행위를 한 자가 위반사실을 자진하여 신고하거나 신고자등이 신고등을 함으로 인하여 자신이 한 이 법 위반행위가 발견된 경우에는 그 위반행위에 대한 형사처벌, 과태료 부과, 징계처분, 그 밖의 행정처분등을 감경하거나 면제할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 신고자등의 보호 등에 관하여는 「공익신고자 보호법」 제11조부터 제13조까지, 제14조제3항부터 제5항까지 및 제16조부터 제25조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공익신고자등"은 "신고자등"으로, "공익신고등"은 "신고등"으로 본다.

⑤ 국민권익위원회는 제13조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 재산상 이익을 가져오거나 손실을 방지한 경우 또는 공익의 증진을 가져온 경우에는 그 신고자에게 포상금을 지급할 수 있다.

⑥ 국민권익위원회는 제13조제1항에 따른 신고로 인하여 공공기관에 직접적인 수입의 회복·증대 또는 비용의 절감을 가져온 경우에는 그 신고자의 신청에 의하여 보상금을 지급하여야 한다.

⑦ 제5항과 제6항에 따른 포상금·보상금 신청 및 지급 등에 관하여는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제68조부터 제71조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "부패행위의 신고자"는 "제13조제1항에 따라 신고를 한 자"로, "이 법에 따른 신고"는 "제13조제1항에 따른 신고"로 본다.

<별표 4-2> 부정청탁의 신고 관련 법률조항

제7조(부정청탁의 신고 및 처리) ① 공직자등은 부정청탁을 받았을 때에는 부정청탁을 한 자에게 부정청탁임을 알리고 이를 거절하는 의사를 명확히 표시하여야 한다. ② 공직자등은 제1항에 따른 조치를 하였음에도 불구하고 동일한 부정청탁을 다시 받은 경우에는 이를 소속기관장에게 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하여야 한다. ③ 제2항에 따른 신고를 받은 소속기관장은 신고의 경위·취지·내용·증거자료 등을 조사하여 신고 내용이 부정청탁에 해당하는지를 신속하게 확인하여야 한다. ④ 소속기관장은 부정청탁이 있었던 사실을 알게 된 경우 또는 제2항 및 제3항의 부정청탁에 관한 신고·확인 과정에서 해당 직무의 수행에 지장이 있다고 인정하는 경우에는 부정청탁을 받은 공직자등에 대하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 직무 참여 일시중지 2. 직무 대리자의 지정 3. 전보
4. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 조치

⑤ 소속기관장은 공직자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4항에도 불구하고 그 공직자등에게 직무를 수행하게 할 수 있다. 이 경우 제20조에 따른 소속기관의 담당관 또는 다른 공직자등으로 하여금 그 공직자등의 공정한 직무수행 여부를 주기적으로 확인·점검하도록 하여야 한다.

1. 직무를 수행하는 공직자등을 대체하기 지극히 어려운 경우
2. 공직자등의 직무수행에 미치는 영향이 크지 아니한 경우
3. 국가의 안전보장 및 경제발전 등 공익증진을 이유로 직무수행의 필요성이 더 큰 경우

⑥ 공직자등은 제2항에 따른 신고를 감독기관·감사원·수사기관 또는 국민권익위원회에도 할 수 있다.

⑦ 소속기관장은 다른 법령에 위반되지 아니하는 범위에서 부정청탁의 내용 및 조치사항을 해당 공공기관의 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 부정청탁의 신고·확인·처리 및 기록·관리·공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(징계) 공공기관의 장 등은 공직자등이 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우에는 징계처분을 하여야 한다.

참 고 문 헌

- 고길곤, 조수연. (2012). 관행수용도와 부패: 시민의 관행수용도 영향요인에 대한 분석. 「한국행정학보」, 46(3), 213-239.
- 권해수. (2003). 효과적인 부패방지를 위한 정부와 시민단체간 역할체계 정립방안. 「한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문집」, 145-170.
- 김순은. (1999). Q 방법론의 이론적 배경과 비판적 고찰. 「정책분석평가학회보」, 9(2), 201-216.
- 김택. (1997). 21세기 한국사회를 위한 부패방지의 종합적 처방: 한국사회의 부패유착과 구조. 「한국부패학회」, 4(1): 26-46.
- 김해동. (1991). 「체제부패와 공공정책의 관계에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원.
- 류진. (2015) 교육부패 인식유형 연구- Q방법론을 활용하여 촌지사례를 중심으로. 「서울대학교 행정대학원 석사학위논문」
- 박광국. (1995). 관료부패현상에 대한 인식도 평가. 「한국행정연구」, 4(3): 137-202.
- 신평. (2013) 전관예우의 근절책. 「法學論攷」, 43, 1-28
- 오석홍 외. (1996). 「한국행정사」. 서울한국방송대학교출판부
- 윤태범. (1993). 논문: 관료부패의 구조에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3), 807-824.
- 은종환, & 정광호. (2015). 일반논문: 법조계 전관예우에 대한 인식유형의 탐색: Q-Methodology를 중심으로. 「행정논총」, 53(2), 237-268.
- 이영균. (1996). 공무원 부정부패의 원인과 방지방안. 「한국행정논집」, 8(3), 513-535.
- 전수일. (1999). 「관료부패론」. 선학사.
- 조은경, & 이정주. (2006). 부패친화적 연고주의 문화의 국가별 비교분

- 석. 「한국행정학보」. 40(4), 491-509.
- 진종순, 서성아 (2007). 부패에 대한 개인의 인식과 부패행위. 「행정논집」. 45(3): 233-257.
- 최병선, & 사공영호. (1997). 부정부패와 정부규제. 「한국행정연구」. 5(4), 49-71.
- 최진욱. (2005). 제도와 부패. 「한국행정학보」, 39(4), 323-346.
- 한상희. (2011). 법안 리뷰: 전관예우방지법. 「의정연구」, 34(단일호), 217-224.
- 한인섭. (1999). 법조비리-문제와 대안. 「서울대학교 법학연구소 법학」, 39(1), pp.164-188
- 한태천. (1998). 관료부패의 원인과 속성. 「한국행정논집」. 10(4): 813-835.
- Alam, M. S. (1995). A theory of limits on corruption and some applications. *Kyklos*, 48(3), 419-435.
- Bayley, D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *The Western Political Quarterly*, 19(4), 719-732.
- Friedrich, C. J. (1966). Political pathology. *The political quarterly*, 37(1), 70-85.
- Gibbons, K. M. (1989). Toward an attitudinal definition of corruption. *Political corruption: a handbook*, 165-172.
- Heidenheimer, Amond J. ED (1989). *Political Corruption*, New Brunswick: Transaction.
- Johnston, M. (1983). Corruption and political culture in America: an empirical perspective. *Publius: The Journal of Federalism*, 13(1), 19-39.
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: the facts. *Foreign policy*, 114-131.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 8(3), 8-14.
- McMullan, M. (1961). A THEORY OF CORRUPTION Based on a Consideration of Corruption in the Public Services and

- Governments of British Colonies and ex Colonies in West Africa. *The Sociological Review*, 9(2), 181-201.
- McMahan, R. (2005). Transition Policy Compliance and Best Practice: Perceptions of Transition Stakeholders (Doctoral dissertation, Kent State University).
- Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(02), 417-427.
- Peters, J. G., & Welch, S. (1978). Political corruption in America: a search for definitions and a theory, or if political corruption is in the mainstream of American politics why is it not in the mainstream of American politics research?. *American Political Science Review*, 72(03), 974-984.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *American political science review*, 63(04), 1142-1158.
- Shao, J., et al. (2007). Quantitative relations between corruption and economic factors. *The European Physical Journal B*, 56 (1): 47-52.
- Stephenson, W. (1982). Q-methodology, interbehavioral psychology, and quantum theory. *The psychological record*, 32(2), 235.
- Stephenson, W. (1988). The quantumization of psychological events. *Operant Subjectivity*, 12(1/2), 1-23.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological research: Theory, method & interpretation*. Sage.

The Study on perceptions of illegal Solicitation and corrupted practices in Korea society

Lee Yong UK
The Graduate School
Seoul National University

Abstract

After the disaster of Seowol ferry on 2014 April, Korean society took significant measures to cope with Korea's peculiar illegal solicitation and corrupted practices which are regarded as one of major causes of the disaster. National Assembly enacted anti-solicitation law to prevent any illegal solicitation to eradicate traditional connection affairs related corruption in addition to bribery crimes.

The purpose of this research is to identify various perceptions toward the illegal solicitation related corruption and the result is expected to be useful for making best policies and recently enacted law enforcement toward Korea's peculiar connection linked corruption practices. These corruption practices are affiliated Korea's traditional habit focusing on private connections such as region, universities and personal acquaintances to unfairly influence office matters bypassing official relations. The newly passed law prohibit those gray corruption which was not punished by criminal law in the past. The law was proposed mainly by a former justice, Kim young lan hoping to change Korea society's corrupted tradition to create more transparent

society like as developed western nations. Key goal is to build corruption-free relationship between public officials and citizens for better society pursuing social justice. However this issue have been controversial among many experts and citizens causing many conflicts. This research is to identify various perceptions toward the newly adopted law countering old traditional gray corruption to assist anti-corruption policy implementation. After survey on participants from various professions including politicians, officers, lawyers, journalist, academic researchers and ordinary citizen, the revealed 7 category perspectives showed that this issue actually is controversial topic so policy makers or government need to build consensus to implement anti-corruption measure effectively. The views include strict regulation to corruption versus against intensive regulation approach, public area only enforcement, reformative perspective, law regulation preferred, realistic approach attitude and effective enforcement anticipation viewpoint. From 2016 September 28, the anti-solicitation law will be effective thereafter and this would be a significant momentum for Korea society by enforcing the law after the incident despite lack of common ground for all the citizen with pending constitutional litigation to judge whether the above mentioned law is valid. This study would be pragmatic to assist policy design to create consensus among society thorough presenting various views rather than speculation simple assumption toward pending social issues for more realistic and practical solutions to the problem.

keywords : illegal solicitation, corruptive practices, corruption, gray corruption, perception of corruption, Q methodology,

Student Number : 2012-23779